mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



12

EDITRICE STIGRA — Corso S. Maurizio 14 — 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

ANNO XXXIII
DICEMBRE 1987

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



UNCEM

ANNO XXXIII
N. 12 - DICEMBRE 1987

La foto di copertina (e anche quella del numero precedente) è di Giampiero Masera

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr. Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
dr. Ivano Pompei, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Nedo Barzanti, prof. Pietro Aloisi, Antonio Camerlengo, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Michele Conti, dr. Ferdinand Willeit, Luigi Martin e dr. Salvatore Orecchioni, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; dr. Folco Maggi, Segretario generale.
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Via Palestro 30 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.


Associato all'Unione Stampa periodica Italiana

Editrice **STIGRA - 10124 TORINO - Corso San Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22**
CCIIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione e abbonamenti: presso l'Editore

Abbonamento 1987 (11 numeri) L. 30.000 - Estero L. 33.000
Un numero L. 3.000

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Via Palestro 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

□ Nell'ambito della Conferenza internazionale su « *Informatica, Sanità e Ambiente* », svoltasi a Firenze dal 7 al 10 novembre scorso, ha avuto luogo una interessante tavola rotonda sul ruolo dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e delle Istituzioni scientifiche nazionali nella **difesa dell'ambiente**.

La tavola rotonda avrebbe dovuto essere presieduta dal Ministro dell'Ambiente sen. Ruffolo, sostituito all'ultimo momento dal Direttore generale dott. Silano. Hanno partecipato il Direttore generale del Ministero della Sanità dott. Toti, il Direttore generale dell'ISPESL dott. Moccaldi, il Segretario generale dell'ANCI dott. D'Ubaldo, il Segretario generale della CISPEL dott. Rupeni, il Direttore responsabile del Nucleo di Valutazione del Ministero del Bilancio dott. Amato, il Direttore generale ISS dott. Pocchiari. È intervenuto per l'UNCEM il Segretario generale dott. Maggi.

Nel suo intervento il dott. Maggi, dopo aver precisato che avrebbe trattato della difesa dell'ambiente nella sua accezione più ampia, e in particolare dell'ambiente montano, ha ricordato come l'UNCEM rappresenti a livello nazionale le esigenze, i bisogni, gli interessi di una determinata fascia di istituzioni locali collocate in un particolare territorio definito montano. Un territorio che presenta due importanti caratteristiche: la dimensione (che supera il 50% dell'intero territorio nazionale) e la scarsa densità demografica tendente ad un forte spopolamento (circa 10 milioni di abitanti e quindi meno del 20% della complessiva popolazione italiana).

« *A questi due importanti elementi* — ha proseguito — *se ne deve aggiungere un altro non meno significativo e cioè l'accentuata senilizzazione della popolazione residente; con la conseguente progressiva riduzione della presenza di popolazione attiva. Tutto ciò concorre di fatto a rendere sempre più difficile e precaria l'azione degli Enti locali nella difesa dell'ambiente, in particolare dell'ambiente montano.*

Se a questi dati oggettivi di aggiungono anche altri fattori quali in primo luogo l'assenza di una politica nazionale per la montagna e la scarsità dei mezzi finanziari messi a disposizione degli Enti locali per il perseguimento delle loro finalità si può dire che la prospettiva di un'azione efficace delle istituzioni locali nella difesa dell'ambiente montano si attenua, si affievolisce, tende a scomparire del tutto ».

Egli ha poi rilevato come, in sede di dichiarazioni programmatiche, il Governo abbia assunto di porre al centro della politica economica di risanamento e sviluppo del Paese, i problemi di salvaguardia ambientale e di qualità della vita ponendo, altresì, la questione della salvaguardia e del rafforzamento degli insediamenti montani sotto il profilo delle condizioni economiche, anche al fine di impedire il deterioramento ambientale causato dallo spopolamento.

« *Sono impegni perfettamente compatibili tra di loro* », ha affermato il dott. Maggi, aggiungendo che « *la soluzione della seconda questione è indispensabile per il raggiungimento del fine della salvaguardia ambientale e della qualità della vita, almeno per il territorio montano* ». Non ci può essere infatti un'efficace azione di difesa ambientale — che peraltro deve svolgersi principalmente attraverso opere di prevenzione, manutenzione e consolidamento necessarie proprio per evitare interventi di ricostruzione — se non in un quadro, in una cornice di autentico sviluppo economico-sociale.

« *L'uomo e l'ambiente sono fatti per convivere, ma bisogna creare le condizioni per tale convivenza. Sviluppo e rispetto ambientale sono certamente termini coniugabili. Non può e non deve avvenire che l'uno escluda l'altro. Rilevante è quindi il ruolo della ricerca scientifica e del programma tecnologico che devono essere finalizzati, orientati alla tutela dell'ambiente e indirettamente alla tutela della salute. Una tutela che comunque deve avvenire principalmente in via preventiva e non in via successiva, per rimediare ai guasti prodotti. La tecnologia per il ripristino dei beni ambientali è una filosofia che può essere subita ma non accettata* ».

Nel suo intervento il dott. Maggi ha voluto ricordare che gli enti associati all'UNCEM, e in particolare le Comunità montane, operano per la difesa, la tutela e la salvaguardia dell'ambiente montano, visto quest'ultimo come un insieme organico ed integrato di territorio e popolazione, di natura con la sua esigenza di rispetto e dell'uomo con le sue esigenze economiche, sociali, produttive, che comunque, in un modo o nell'altro, vanno soddisfatte. Sono due interessi di elevato valore sociale che necessariamente devono risultare componibili. Di qui l'impegno dell'UNCEM per la ricerca di un possibile quanto necessario equilibrio armonico fra conservazione e rispetto della natura e dell'ambiente montano da una parte e giusto e doveroso inserimento dell'uomo visto come parte integrante di esso: l'uomo, appunto, con le sue insopprimibili esigenze economiche, produttive e sociali.

□ Il Vicepresidente Gonzi ed il Segretario generale Maggi sono intervenuti l'11 novembre come relatori al corso di studi organizzato dal FINFOR e svoltosi a Napoli.

Il Vicepresidente Gonzi ha svolto una relazione sul ruolo delle Comunità montane, con particolare riferimento agli **interventi di carattere forestale** formulando precise osservazioni sullo schema di piano forestale predisposto dal Governo. Il segretario della Comunità montana Marsica 1, dott. Colangelo, ha illustrato gli interventi realizzati da detta Comunità nel campo della forestazione. Il dott. Maggi si è invece soffermato sulla illustrazione dei compiti, degli scopi e della natura dell'UNCEM quale associazione degli Enti locali montani.

□ Il 12 novembre, presso la sede dell'UNCEM, si è riunito il **Consiglio di Presidenza** per esaminare, tra l'altro, le incombenze relative alla prossima convocazione del Congresso straordinario, che è previsto si terrà nel febbraio del prossimo anno a Firenze.

□ Sempre presso la sede dell'Unione, si è svolta il 13 novembre la riunione del **Collegio dei Revisori** dei conti per la verifica della gestione e della situazione finanziaria dell'UNCEM nel 1987.

Comuni
e Comunità montane

inviate alla redazione del "Montanaro" informazioni e articoli sulla vostra attività. Le pagine della rivista possono consentire un utile confronto di esperienze.



EDITORIALE

di Edoardo Martinengo

Regioni, Enti locali, e Montagna

Il coordinamento dei Consigli Regionali ha opportunamente organizzato a Venezia il « decennale » del D.P.R. 616 che tante attese e tante speranze aveva suscitato dieci anni fa nel mondo delle Autonomie locali.

Ad un gruppo di autorevoli relazioni hanno fatto seguito un dibattito interessante e qualificato ed un documento conclusivo — che pubblichiamo in altra parte della rivista — di inconsueto spessore politico.

Alla pesante provocazione iniziale del Professore Massimo Severo Giannini che ha invitato le Regioni a « svegliarsi dal letargo nel quale sono cadute » gli Amministratori regionali hanno reagito sostenendo l'inutilità dei Ministeri per gli Affari regionali, per le Aree urbane, per gli Affari speciali, per i Lavori pubblici e chiedendone la soppressione. Per quei Ministeri relativi a materie trasferite alle Regioni come Agricoltura e Sanità viene richiesta una profonda ristrutturazione.

Nella sala degli Arazzi della Fondazione Cini nel corso del Convegno che sicuramente rimarrà come una tappa significativa nella storia dei rapporti fra le Istituzioni, è emersa chiaramente la situazione di profondo disagio che caratterizza il rapporto Stato-Regioni. Mentre appare senza divergenze la presa d'atto di una realtà pesante, di un clima di accentuato scollamento tra la realtà dei problemi e le capacità istituzionali — l'affermazione di Giannini che « il 616 era la legge troppo intelligente per un paese come l'Italia » tutto sommato non ha colpito più di tanto l'assemblea — articolate sono le proposte per un rilancio istituzionale. Mentre il Presidente della Giunta Regionale del Veneto, Bernini, ritiene indispensabile premere sui partiti per il rilancio di una costruttiva iniziativa politica, almeno pari a quella che caratterizzò la « stagione » 616, Giannini considera improduttiva un'azione verso organismi — i partiti — che hanno perso capacità di trascinamento. Giannini si dice convinto che le Regioni abbiano ancora capacità di incidere sulla propria pubblica opinione « che alla classe politica regionale ha assegnato il compito di prendere il posto di quella statale di cui essa è senz'altro migliore ».

Parole grosse, affermazioni inconsuete senza dubbio che peraltro trovano riscontri obiettivi se si pensa che il 616 era colmo di rinvii a ben 13 leggi quadro e di riforma ed il Parlamento è riuscito in dieci anni ad approvarne solo quattro (riforma sanitaria e leggi quadro sul turismo, sull'artigianato e sulla caccia) e — come sostiene Giannini — tutte in chiave antiregionalista.

Noi, che da tempo auspichiamo una sede istituzionale di confronto degli Enti Locali con Governo e Parlamento, abbiamo sentito con un certo sgomento definire « un parlatorio » la Conferenza Stato-Regioni; da Venezia vengono indubbiamente inviti a riflessioni profonde ed attente. Viene da chiedersi, ad esempio, se l'aspetto più squisitamente politico del mondo regionale rappresentato dalle Assemblee legislative — meno privilegiato sino ad oggi rispetto alla struttura di Governo — non meriti una altrettanta attenzione da parte degli Enti Locali per attivare una sinergia di proposta e di dialogo. Un sasso nello stagno, certo non casuale, in ogni modo un invito a discutere nel momento in cui i Consigli regionali fanno una scelta di campo e di alleanza guardando alle Autonomie locali. Forse non a caso è stata l'UNCEM con l'AICCRE l'unica organizzazione unitaria delle Autonomie presente al dibattito di Venezia. Il rapporto Comunità montane-Regioni pur fra le difficoltà che abbiamo sempre denunciato resta un momento di incontro capace di dare in prospettiva, se valutato per la potenzialità che esprime, risultati positivi per la democrazia locale e per le esigenze della montagna.

Ricordiamo Ugo Giarletta

Nel pomeriggio del 16 novembre sulla piazza di Fontanafredda gli sguardi degli amici di Ugo Giarletta, nell'attesa della cerimonia funebre, incrociandosi, esprimevano tutta l'incredula impotenza, il dolore, la costernazione più profonda per la scomparsa così repentina e brutale di un amico al quale tutti erano e, al suo ricordo, sono legati da affetto e gratitudine.

Credo che il miglior modo, ed il più giusto per me, di ricordarlo su queste pagine, che hanno spesso accolto i suoi scritti, sia quello di sottolineare la gratitudine che gli dobbiamo. Per il lavoro grande che ha svolto per la montagna, per l'autorevole indiscussa professionalità che ha saputo acquisire e riversare nel suo impegno quotidiano, per la cordiale umanità che poneva in ogni rapporto, per la capacità di un saggio utilizzo dell'intelligenza e del buon senso di cui era ricco. In altre sedi potremo insieme ricordare le tappe del suo lavoro, i risultati del suo impegno, qui mi sia permesso dire di una personale amicizia, di lunghe telefonate per valutare insieme un risultato, per commentare una sconfitta e, perché non dirlo, per cercare una parola amica utile, spesso, a continuare il cammino.

Resta il ricordo, il ridere dei suoi occhi nell'occasione del nostro ultimo incontro a Roma, il dialogo, spesso il confronto, sempre aperto, ricercato nella consapevolezza che ne sarebbe scaturito un reciproco arricchimento.

Scompare, con Giarletta, l'amico di appassionate battaglie, ma anche, per molti di noi, un punto di riferimento, un momento



di certezza in questo nostro lavoro per la montagna in cui non mancano insicurezze e dubbi. Ci restano i frutti del suo impegno ai quali potremo attingere rinnovando il ricordo.

Ai famigliari, all'ANASCOM, alla montagna veneta la solidarietà dell'UNCEM; Ugo Giarletta resterà nel ricordo delle istituzioni della montagna per il qualificato contributo che ha dato al loro crescere, nel ricordo di quanti lo conobbero e lo stimarono per l'autorevole esempio che ci lascia.

Edoardo Martinengo

All'improvviso e tragicamente ci ha lasciato Ugo Giarletta, aprendo un vuoto incolmabile in quanti lo conobbero e apprezzarono per la inesauribile opera al servizio delle istituzioni. Per oltre 40 anni la sua presenza dinamica e sorridente, il suo impegno sapiente ed assiduo, hanno costituito conforto e motivazione per amministratori e colleghi.

Fu segretario comunale ed infine segretario di Comunità montana ma, al di là e al di sopra di ogni qualifica, attento interprete della realtà civile e sociale del nostro Paese. Di molti uomini e servitori dello Stato si ricordano la probità, la lealtà, il senso del dovere; tutte doti che egli ebbe in massimo grado ma di lui soprattutto ci sovviene la volontà e l'amore che poneva in ogni iniziativa, lo slancio e la generosità prive di secondi fini. L'attaccamento alla montagna ed alla sua gente gli veniva dalle prime esperienze vissute, come segretario comunale, in Resia, piccolo Comune del Friuli, durante il tempo di guerra, condividendo i sacrifici degli abitanti ed aprendo il cuore e la mente a quei valori umani di cui in seguito avrebbe saputo trasmettere la forza a quanti lo conobbero e lavorarono con lui.

Coltivava l'idea della Comunità montana con le cure attente ed affettuose che un giardiniere dedica alla pianta più bella e delicata, ammirandone e soffrendone il « pensiero debole », come frequentemente gli veniva di definirlo. Ha perso la vita sulla strada della montagna veneta, tante volte percorsa per raggiungere il posto di lavoro e ci ha lasciato una pesante ma consolante eredità, nell'impegno di rendere forte quel « pensiero debole » e deporlo come un fiore imperituro sulla sua tomba.

Ivo De Gregorio

Il decennale del DPR 616. Incontro a Venezia e documento delle Regioni

Pubblichiamo il documento conclusivo del Convegno di Venezia, organizzato dai Consigli Regionali d'Italia dal 18 al 20 novembre. Rimandiamo al prossimo numero della rivista per il commento relativo.

DICHIARAZIONE DEI PRESIDENTI DEI CONSIGLI REGIONALI

Il Convegno nazionale sul decennale del D.P.R. 616, organizzato a Venezia dal Consiglio regionale del Veneto d'intesa con i Consigli regionali d'Italia, è stato preparato con l'apporto del prof. M.S. Giannini, dei suoi collaboratori e dei maggiori esperti giuridici e politici italiani.

I Presidenti dei Consigli regionali indicano nei seguenti punti le conclusioni del Convegno.

1. Il decreto 616 si è bloccato e, per taluni aspetti, è arretrato sotto la spinta di un neocentralismo mirante a sottrarre compiti e funzioni chiaramente affidate dalla Costituzione alle Regioni e a risospingere l'intero sistema delle autonomie nella condizione di mera articolazione amministrativa periferica delle strutture centrali dello Stato. Il decreto 616 si è inceppato, in primo luogo, per la mancata riforma dei Ministeri e della burocrazia centrale, per le caratteristiche negative della legislazione - quadro e per la mancata riforma delle autonomie locali.
2. Il sistema delle autonomie non può e non vuole accettare passivamente un tale blocco, che porterebbe a una involuzione dello sviluppo democratico del Paese.
3. I Presidenti dei Consigli regionali richiedono di valorizzare il ruolo delle autonomie locali, Comune, Provincia e Comunità montana, individuando nel potere locale la sede naturale per la promozione, lo sviluppo e la soddisfazione dei bisogni e dei servizi ai cittadini, con una efficiente organizzazione burocratica. Ciò significa che le Regioni devono evitare inopportune centralizzazioni, che le farebbero ricadere in comportamenti già contestati allo Stato e svolgere le funzioni di legislazione, di indirizzo, di programmazione e di coordinamento per riservare alle autonomie locali la gestione e l'attuazione di tutte le fasi operative di amministrazione diretta.
4. Nessuna autonomia politico-istituzionale può essere realisticamente attuata senza la riforma della finanza regionale e locale, che deve prevedere adeguati margini di autonomia impositiva che, sostituendosi e non aggiungendosi a quella dello Stato, non si traduca in maggiori oneri per i cittadini e sia garanzia per le Regioni e per gli Enti locali di mezzi finanziari indispensabili per assicurare alle loro comunità servizi tempestivi ed efficienti.
5. L'attuazione di tale disegno politico necessita di un nuovo assetto delle autonomie locali, basato su una chiara definizione dei livelli di governo territoriali e su una ridefinizione dei controlli che preveda adeguati livelli di responsabilità da parte degli amministratori locali.
6. Per conseguire questi obiettivi è quindi indispensabile il pieno coinvolgimento e la partecipazione diretta delle Regioni alle scelte parlamentari e di governo, con reale capacità di influire sulle decisioni.

In tale senso è necessario:

a) rendere incisivo il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, estendendone i compiti e prevedendo l'inserimento anche di Consiglieri regionali. La Commissione deve essere un effettivo raccordo delle Regioni con l'attività del Parlamento;

b) rendere obbligatorio il parere dell'attuale conferenza Governo-Regioni come essenziale momento di partecipazione delle Regioni ai processi di programmazione generale e settoriale;

c) rivedere l'attuale meccanismo di elezione dei Consiglieri regionali al fine di garantire una più larga rappresentatività territoriale, anche attraverso il superamento del sistema delle preferenze;

d) ristrutturare o abolire quei Ministeri inutili (e sono parecchi), non ultimo quello delle Regioni, le cui funzioni sono tutte o in parte di competenza delle Regioni o delle autonomie locali.

7. Queste soluzioni devono essere la risposta più immediata che le Regioni e le Province autonome devono ottenere oer ridare vigore a un rapporto più corretto, positivo e di collaborazione con gli organi centrali dello Stato. Pertanto, per il raggiungimento di queste soluzioni, deve essere assicurato l'impegno prioritario delle forze politiche autenticamente a chiara e coerente vocazione autonomistica.

Legge finanziaria nel ciclone Proposte di emendamento dell'UNCEM

Chiuso il capitolo del provvedimento per la finanza locale 1987-88 (pubblichiamo l'o.d.g. in materia votato dal Consiglio Nazionale del 6 ottobre) divenuto legge 29/10/1987, n. 440, nonché di quello ad esso collegato inerente il finanziamento integrativo per i rinnovi contrattuali (D.L. n. 355/87, convertito in legge 26/10/87, n. 434), sul disegno di legge finanziaria 1988 è ancora tutto da definire. Nel momento in cui scriviamo, è in corso la verifica in Senato e tra i partiti sulle ulteriori misure predisposte dal Governo al fine di contenere il disavanzo pubblico entro i 100.000 miliardi.

La fase attuale è di grande delicatezza ed il dibattito molto serrato tra forze politiche, parti sindacali ed imprenditoriali non consente di avanzare previsioni attendibili né sui contenuti finali né sui tempi di approvazione della normativa.

Le questioni controverse di maggior rilievo sono tutte correlate all'esigenza di effettuare tagli in diversi settori della spesa pubblica, oltre che di rastrellare nuove risorse sul fronte delle entrate.

Con riferimento a quest'ultimo punto, preoccupa l'introduzione — avvenuta in Commissione Bilancio del Senato — di una norma aggiuntiva al Capo II (Disposizioni in materia di entrate), inizialmente proposta come emendamento all'art. 7 e poi divenuta l'art. 11. Si tratta di una disposizione che estende anche ai territori montani, finora esentati, l'obbligo del versamento dei contributi agricoli unificati a carico dei datori di lavoro agricolo nella misura del 60%, con la riduzione al 25% per il Mezzogiorno.

Al riguardo l'UNCEM ha elaborato la proposta di emendamento che pubblichiamo, formulata dopo un'attenta analisi del problema, che si auspica possa essere favorevolmente accolta in sede di dibattito in Aula al Senato.

Riferiremo sui prossimi numeri dell'esito di tali proposte.

Infine, è il caso di segnalare che la Commissione Bilancio del Senato ha accolto l'emendamento governativo che porta a 60 miliardi il fondo ordinario 1988 per le Comunità montane e incrementa di 20 miliardi per l'anno 1989 il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle Comunità medesime.

Ma.Be.

Gli emendamenti proposti dall'UNCEM

Nel corso della discussione parlamentare sul disegno di legge finanziaria 1988, in sede di Commissione Bilancio in Senato, è stato introdotto un articolo aggiuntivo (art. 11) che impone anche per i territori classificati montani l'assoggettamento al versamento dei contributi agricoli unificati nella misura del 60% nel Centro-Nord e del 25% nel Mezzogiorno.

È noto al riguardo che i datori di lavoro agricolo della montagna hanno finora sempre goduto dell'esenzione totale. Ciò in considerazione della particolare e marcata condizione di degrado e di sottosviluppo delle zone montane, tuttora nel loro complesso emarginate e penalizzate dai meccanismi di produzione economica del reddito, localizzati per lo più nelle aree a più alta concentrazione di sviluppo.

Si ritiene quindi insostenibile per le aree medesime l'aggravio contributivo nella misura del 60% che l'introduzione della norma citata comporterebbe.

Pur convenendo sulla necessità di far fronte alla particolare fase congiunturale del Paese con idonee misure di carattere economico-finanziario sul versante delle entrate, è oltremodo opportuno tener conto della endemica situazione di disagio dei territori montani, che non consente — a nostro avviso — imposizioni in materia previdenziale superiori mediamente al 15% degli oneri dovuti per legge.

Si chiede pertanto l'accoglimento della seguente proposta di emendamento sostitutivo, nel quale si prevede anche una ridotta obbligazione contributiva per le zone agricole classificate svantaggiate ai sensi di legge:

l'art. 11 è sostituito con il seguente:

« 1. *A decorrere dal 1° gennaio 1988, i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali sono dovuti nella misura del 15% dai datori di lavoro agricolo che impiegano operai a tempo indeterminato ed operai a tempo determinato nei territori montani di cui all'art. 9 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601. I predetti premi e contributi sono dovuti per i medesimi lavoratori dai datori di lavoro agricolo operanti nelle zone agricole svantaggiate, delimitate ai sensi dell'art. 15 della legge 29 dicembre 1977, n. 984, nella misura del 40% e dai datori di lavoro operanti nelle zone agricole svantaggiate comprese nei territori di cui all'art. 1 del Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, m. 218, nella misura del 20%* ».

L'ordine del giorno del Consiglio nazionale dell'UNCEM

Il Consiglio Nazionale dell'UNCEM, riunitosi a Roma il giorno 6/10/1987, nel prendere in esame il decreto-legge sulla Finanza Locale 1987, tuttora in attesa di conversione,

ESPRIME

una forte preoccupazione per l'attuale fase di dissesto in cui è stata posta la Finanza Locale '87, ancora ad ottobre regolata da una decretazione non convertita in legge, togliendo così credibilità ai bilanci di previsione relativi all'esercizio 1987;

SOTTOLINEA

l'urgenza che in fase di conversione dell'attuale decreto-legge sulla Finanza Locale venga garantita la copertura dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro, al fine di impedire l'ulteriore aggravarsi della grave situazione della Finanza Locale;

RITIENE

che la situazione di grave crisi finanziaria in cui versano gli Enti dipenda in larga misura dalla insufficienza dei trasferimenti statali sottostimati in relazione sia alle effettive funzioni svolte sia ai servizi resi ai cittadini.

CONSIDERA

la mancata realizzazione di un compiuto, anche se articolato, sistema delle autonomie, rappresentato oggi dall'insieme delle diverse Associazioni autonomistiche

unitarie, come un elemento di debolezza che di certo non ha contribuito nei rapporti con il Governo e con il Parlamento a favorire una corretta e rapida evoluzione di un moderno sistema di finanziamento degli Enti locali. Auspica al riguardo una più coordinata collaborazione tra le Associazioni degli Enti locali capace di esaltare il ruolo di rappresentanza della pluralità degli interessi nel rapporto che si augura sistematico con Governo e Parlamento;

EVIDENZIA

la necessità che si giunga ad una radicale riforma della finanza locale che per quanto riguarda le entrate riduca la percentuale dei trasferimenti statali ed innalzi quella delle entrate proprie, attraverso la restituzione dell'autonomia impositiva agli Enti locali;

CONCORDA

sulla necessità, in attesa della riforma, di chiudere positivamente i problemi lasciati aperti e relativi all'87, ma sicuramente prevedibili anche per l'88, mediante:

— incremento dei trasferimenti di 1.300 miliardi per l'87 relativi ai costi non calcolati del vigente accordo di lavoro per il personale degli Enti locali;
— incremento di 1.500/2.000 miliardi dei trasferimenti statali per l'88 sempre a copertura dei maggiori costi contrattuali;
— previsione di una sanatoria, non generalizzata e nemmeno indiscriminata, del deficit sommerso accumulato in questi anni dagli Enti locali ed accertato dal Ministero degli Interni, approntando forme di coperture che non comportino neanche indirettamente la riduzione delle disponibilità generali spettanti a tutti i Comuni e prevedendo, in particolare, la possibilità che per il ripiano di detto deficit siano utilizzate, sia pure in parte, le somme assegnate ai singoli Enti per l'accesso ai mutui per investimento;
— la possibilità di consentire ai Comuni montani l'utilizzo dei fondi di cui ai mutui finalizzati con ammortamento a carico dello Stato concessi ai Comuni al di sotto dei 5000 abitanti, anche per la manutenzione della rete viaria;
— il riconoscimento del parametro del territorio e del disagio ambientale nel riparto del fondo perequativo tra i Comuni, al fine di garantire ai Comuni montani un più oggettivo riconoscimento delle loro esigenze, anche mediante un adeguato aumento del fondo stesso;
— il consentire, in casi particolari da individuarsi, il superamento del limite del 25% dei primi tre Titoli dell'entrata da destinare a garanzia dei mutui contratti dai Comuni;

RILEVA

nonostante ciò, alcuni risultati positivi raggiunti relativamente:

— all'adeguamento del fondo residuo delle Comunità montane fissato in 40 miliardi;
— all'istituzione del fondo per gli investimenti delle Comunità montane di 20 miliardi;
— alla possibilità data alle Comunità montane di contrarre mutui per gli investimenti connessi ai compiti istituzionali e delegati con il contributo per le rate di ammortamento di L. 1981 per abitante residente in territorio montano;
— all'istituzione del parametro della *« Montanità »* negli stanziamenti previsti nel fondo perequativo per la Finanza Locale dei Comuni;
— alla possibilità data ai Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti di contrarre mutui con la Cassa DD.PP. a totale carico dello stato per la costruzione, ampliamento e ristrutturazione di acquedotti, fognature e impianti di depurazione, anche se il limite minimo assicurato di 100 milioni per Ente appare oltremodo inadeguato e insufficiente.

CONCORDA

inoltre sul varo di una legge delega al Governo per la riforma della finanza locale capace di assicurare, pur con la dovuta gradualità, l'autonomia finanziaria al sistema delle autonomie locali;

RITIENE

al riguardo che i cardini sui quali deve basarsi una vera autonomia finanziaria degli Enti locali — validi quindi come principi per il Governo, da fissare nella legge delega — siano:

— la garanzia di certezza pluriennale dei trasferimenti statali, necessaria per consentire una reale programmazione delle risorse, capaci di assicurare standards minimi per tutti i servizi di base. Tali trasferimenti devono essere accompagnati da meccanismi perequativi che favoriscano sia le zone del Mezzogiorno che quelle più svantaggiate o montane. I trasferimenti stessi dovrebbero essere correlati non più al tasso programmato di inflazione ma all'incremento delle entrate statali, atteso che alla produzione di ricchezza nazionale concorrono anche gli Enti locali, assicurando ai cittadini, al mondo della produzione in genere, servizi e infrastrutture;
— la riduzione dei trasferimenti statali con contestuale restituzione di una autonomia impositiva agli Enti locali che possa attuarsi sia attraverso la individuazione di un'area impositiva propria, che poggi principalmente sul riordino delle imposte e tasse che comunque gravano sul settore immobiliare, con impegno, peraltro, del Governo per l'indispensabile riordino del catasto da realizzarsi in collaborazione con gli Enti locali, sia attraverso la previsione di una compartecipazione su alcuni cespiti erariali da individuarsi, senza aggravio per la pressione fiscale. In considerazione della reale capacità impositiva dei piccoli e piccolissimi Comuni che per lo più si identificano con quelli montani, data la limitatezza della base imponibile sulla quale andrebbero ad operare, dovrebbe essere introdotto qualche correttivo o meccanismo perequativo in loro favore;
— l'assicurazione di una quota pro-capite di risorse in conto capitale agli Enti locali che tenga conto sia della programmazione nazionale sia delle esigenze delle aree metropolitane che di quelle meno dotate di servizi, come generalmente sono quelle montane. Di qui la necessità che la distribuzione delle risorse con il criterio pro-capite venga corretta in relazione ad altri criteri che tengano conto dell'ampiezza del territotio rispetto ad una popolazione esigua come del resto accade nei Comuni montani;
— riordino delle altre imposte e tasse locali con un aggiornamento ed adeguamento delle stesse alla mutata realtà socio-economica, ma anche ai costi di esazione;
— pertanto,
i cardini di una vera politica finanziaria capace di rinnovare la struttura delle entrate locali sono:

1) l'ancoraggio dei livelli dei trasferimenti erariali ad un parametro certo, idoneo ad assicurare standards minimi uguali per tutti i servizi di base, garantendo certezze pluriennali nei trasferimenti statali agli Enti locali; l'aumento dei trasferimenti statali dovrà essere strettamente collegato all'incremento delle entrate tributarie dello Stato.
2) l'impegno a sostenere, approvare i meccanismi perequativi, privilegiando le aree montane e quelle del Mezzogiorno quanto a dotazione di servizi e di infrastrutture;
3) assicurare una adeguata quota procapite di risorse in conto capitale e, nel contempo, tutelare le esigenze di sviluppo delle zone montane.

Le prospettive per gli investimenti delle Comunità montane nei nuovi indirizzi della finanza locale

Gian Candido De Martin

1. La introduzione, nei (reiterati) decreti legge sulla finanza locale per il 1987, di una norma sugli investimenti delle Comunità montane determina l'esigenza — data anche la novità della previsione — di mettere a fuoco, il più esattamente possibile, il valore e la portata applicativa della disposizione in parola. In particolare, da ultimo, la questione interpretativa si pone in ordine all'art. 8, I c., del D.L. n. 359 del 31 agosto scorso (definitivamente convertito in legge 29/10/1987, n. 440), articolo nel quale si autorizzano direttamente le Comunità montane a contrarre mutui: a) *« per l'acquisizione di terreni montani e per il loro rimboschimento »*; b) *« per investimenti relativi ai propri compiti istituzionali e delegati »*.

Mentre per l'ipotesi sub a) non sembra sussistere alcun problema di lettura e di determinazione del campo di applicazione — trattandosi, tra l'altro, di una riconferma di un'impostazione per molti versi già presente negli artt. 9 e 12 della L. 1102/71—, per la previsione sub b), vista la formulazione amplissima e tenuto conto che non vi sono precedenti specifici, appare invece senza dubbio opportuna qualche considerazione ermeneutica al fine di puntualizzare la latitudine e i limiti degli investimenti delle Comunità finanziabili con i mutui di cui all'art. 8.

Non senza, peraltro, sottolineare, in via preliminare, che la norma in esame rappresenta una acquisizione assai significativa per le Comunità montane, che vedono così confermato, anche in tema di finanza locale, l'orientamento — ormai da tempo consolidatosi, sia sul piano legislativo (a partire dal ben noto art. 1, lett. e), della L. 382/75) che giurisprudenziale (v. soprattutto Cassaz., I, n. 3042/77 e Corte Cost. n. 212/76 e n. 307/83) — volto a qualificare le Comunità come enti autonomi locali, da equiparare il più possibile al trattamento previsto per Comuni e Province, soggetti dotati di autonomia per esplicito disposto costituzionale. (Su questi profili di ordine istituzionale cfr. organicamente, E. Dalfino, *Le Comunità montane*, Bari 1983, nonché, da ultimo, anche per indicazioni bibliografiche ulteriori, G.C. De Martin, *Riflessioni sulla natura giuridica delle Comunità montane*, in *Studi per Bachelet*, I, Milano 1987, 227 ss.).

Questo contributo del Prof. De Martin su uno dei temi più importanti per le Comunità montane è in corso di pubblicazione sulla rivista giuridica « Quaderni regionali » (Giuffrè, n. 4/1987).

2. Entrando *in medias res*, ossia sui contenuti dell'art. 8 per la parte in esame (circoscritta, come detto, all'ambito dei mutui per investimenti legati ai compiti istituzionali e delegati delle Comunità), può subito dirsi che non sembra necessario soffermarsi in questa sede a puntualizzare il significato del termine *« investimenti »*, dato che questa espressione viene solitamente utilizzata, nel suo rilievo giuridico, per indicare ogni impiego di risorse finalizzato all'acquisizione, attuale o potenziale, di utilità, che non siano dirette al normale svolgimento di attività dell'ente pubblico, e che abbia per oggetto un bene immobile o mobile durevolmente destinato alla produzione di redditi o un conferimento di capitali.

Peraltro, si deve in proposito immediatamente aggiungere che non tutti gli investimenti rientrano tra quelli finanziabili ex art. 8, poiché nella disposizione in parola è contenuta una limitazione di carattere generale, diretta ad escludere (ovviamente solo dal novero dei mutui ivi autorizzati, e non dalle possibili attività delle Comunità) gli investimenti che si traducano in concessioni di contributi o trasferimenti, ossia in mere incentivazioni finanziarie a terzi. Di modo che risulta evidente che la *ratio* dell'art. 8 è esclusivamente quella di facilitare la realizzazione di interventi destinati ad accrescere il patrimonio delle stesse Comunità (quali esecuzione di opere pubbliche in proprietà delle Comunità, acquisizione della sede dell'ente o di altri stabili connessi all'organizzazione, acquisizione di automezzi speciali o di attrezzature informatiche per l'esercizio dell'attività istituzionale).

3. Tanto precisato, la questione effettiva e di maggior peso che pone l'art. 8 è quella relativa alla definizione dei *« compiti istituzionali e delegati »* che possono dar origine ad investimenti delle Comunità, nel rispetto del limite suindicato. La formula dell'art. 8 si traduce, infatti, in un completo rinvio a quanto stabilito dall'ordinamento in vigore in ordine ai compiti propri o delegati degli enti comunitari montani suscettibili di tradursi in investimenti: un rinvio, quindi, sia alla normativa statale (in primo luogo la L. 1102, più le altre leggi che hanno incrementato le possibili funzioni delle Comunità), sia a quella di origine regionale, essendo — come è noto — le Regioni investite di un ampio potere legislativo in grado di incidere sul complesso delle attribuzioni degli enti montani in parola e sulle relative modalità di esercizio.

Anzi, va subito sottolineato che — fermo restando il quadro delle funzioni prefigurate dalla legge 1102, istitutiva delle Comunità montane (su cui si tornerà più oltre) — è sicuramente assai rilevante l'ambito potenziale di potere, per così dire, creativo delle Regioni in grado di influire sull'assetto delle funioni delle Comunità, sia mediante leggi attributive di ulteriori (rispetto alle previsioni statali) competenze, a titolo proprio o istituzionale oppure di delega di funzioni amministrative regionali *ex* III c. art. 118 Cost., sia anche attraverso le previsioni programmatorie dei piani regionali di sviluppo, che costituiscono comunque il parametro in base al quale coordinare le scelte dei piani zonali di sviluppo spettanti alle Comunità (art. 2, n. 2, L. 1102). La *ratio* (e la conseguente ampiezza potenziale) di tali integrazioni regionali di attribuzioni implica, o avrebbe implicato, vi-

sti i compiti riconosciuti dalla L. 1102, di programmazione dello sviluppo e della valorizzazione delle risorse montane, ma anche di realizzazione degli interventi programmati —, la tendenziale attribuzione alle Comunità di tutte e funzioni in rapporto di complementarietà e di connessione con la realizzazione degli obbiettivi programmati.

Ai fini della puntuale individuazione dei compiti delle Comunità va, poi, tenuto presente — a parte la possibilità di deleghe, più o meno stabili, di funzioni ad opera di Comuni o Province — che le stesse Comunità montane hanno la possibilità, entro i limiti posti dalle leggi regionali, di definire e di specificare, attraverso gli spazi di autonomia statutaria e in sede di programmazione zonale, il quadro operativo delle proprie competenze e degli obiettivi istituzionali, specie in ordine agli interventi da realizzare (v. specialmente il combinato disposto dell'art. 2, n. 2, e dell'art. 5, II c., L. 1102, nonché l'art. 4 per l'autonomia statutaria).

Di modo che — in siffatta serie aperta o a cascata delle fonti normative sui compiti comunitari, attuata mediante un sistema di rinvii per il quale la fonte statale lascia a quella regionale e, in subordine, a quella statutaria la regolamentazione delle attribuzioni istituzionali (alle quali debbono aggiungersi quelle in vario modo delegate) — non è possibile stabilire, in via generale, un quadro univoco e puntuale degli interventi spettanti alle Comunità montane, suscettibili di essere realizzati ricorrendo eventualmente ai mutui *ex* art. 8/D.L. 359. In effetti, in questo ordinamento a cascata vi sono inevitabili margini variabili, tanto più per il fatto che il potere *creativo* regionale e locale è stato utilizzato in modo assai difforme (oltre che, spesso inadeguato), dando origine ad un quadro normativo e programmatorio assai differenziato, con una gamma indefinita di interventi operativi possibili in ciascuna Comunità montana (poiché, in definitiva, ciascuna Comunità concorre appunto a definire gli interventi che può realizzare, che sono quelli indicati nel piano zonale di sviluppo, una volta approvato dalla Regione; con la subordinata del piano stralcio operante *ex* art. 19/1102).

4. L'impossibilità di precisare un quadro univoco dei compiti di tutte le Comunità traducibili in investimenti ai sensi dell'art. 8 non impedisce, tuttavia, di ricostruire una cornice generale di competenze potenziali delle Comunità montane ricavabile dalle previsioni della L. 1102: cornice che — se non esaurisce i possibili compiti comunitari, visti gli spazi di integrazione regionale e locale — rappresenta comunque un utile filo conduttore e una chiave di lettura per orientarsi in ordine al campo di applicazione dell'art. 8 e per identificare gli investimenti ammissibili.

In particolare, questa strada può consentire di rispondere a due interrogativi di fondo che possono porsi in concreto in sede applicativa dell'art. 8 e che possono essere formulati nel modo seguente:

I — Se gli interventi finanziabili riguardino la esecuzione di qualsivoglia opera pubblica prevista da piani zonali oppure se sussistano limitazioni;

II — se tra gli interventi in questione, si possano o meno ricomprendere anche gli impianti produttivi (artigianali, industriali, turistici, ecc.) realizzati direttamente da Comunità montane.

In effetti, può subito affermarsi che — da una lettura analitica e sistematica della L. 1102 (spec. artt. 2-5-12) — appare sufficientemente agevole risolvere i due quesiti in senso estensivo, ossia ricomprendendo tra i possibili investimenti relativi a compiti istituzionali o delegati delle Comunità montane la realizzazione di qualsivoglia opera pubblica (di proprietà della Comunità stessa), infrastrutturale o strutturale, purché prevista da un piano zonale approvato dalla Regione (agli investimenti radicati nelle previsioni programmatorie e zonali debbono poi, naturalmente aggiungersi — sempre ai fini dell'applicabilità dell'art. 8 — quelli legati a leggi che hanno integrato i compiti delle Comunità rispetto alla 1102, senza vincolarli ai meccanismi del piano di sviluppo zonale: v., ad esempio, da ultimo, i possibili interventi delle Comunità in materia di smaltimento dei rifiuti).

5. Più in dettaglio, per il quesito sub I, una prima risposta testuale è ricavabile dalla formulazione della lett. a) dell'art. 2 L. 1102, laddove si fa esplicito riferimento — tra gli interventi programmabili e realizzabili dalle Comunità per la eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica delle zone montane, per la difesa del suolo e per la protezione della natura — a opere pubbliche finalizzate a *« dotare i territori montani delle infrastrutture e dei servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità ed a costituire la base di un adeguato sviluppo economico »*. La dizione è certo tale da aprire larghissime possibilità di programmazione e di intervento, sia mediante approntamenti di carattere in senso stretto infrastrutturale (ossia strumentali o funzionali a strutture, cioè ad insediamenti abitativi o produttivi: v. opere di urbanizzazione, reti di comunicazione ecc.),

Inquadramento previdenziale dei lavoratori forestali. Chiarimento del Ministero del Tesoro

In risposta ad uno specifico quesito circa la posizione previdenziale dei lavoratori forestali assunti dalle Comunità montane, il Ministero del Tesoro ha risposto lo scorso ottobre con la nota che pubblichiamo di seguito, nella quale viene ribadito che tali addetti sono ascrivibili all'INPS e non alla CPDEL.

Ecco il testo della lettera ministeriale:

Oggetto: *Obbligo previdenziale dei lavoratori forestali assunti dalle Comunità montane.*

Con riferimento alla lettera in data 7.9.1987 diretta all'On. Ministro, relativa all'oggetto, si informa che le Comunità montane rientrano tra gli Enti obbligati alla CPDEL. Detto obbligo riguarda tutto il personale, con obbligo di lavoro subordinato con l'Ente ed adibito a servizi istituzionali, con esclusione, in ogni caso, delle ipotesi di prestazione d'opera o di incarico.

Chiarimenti, in tal senso, erano stati forniti dalla direzione generale degli Istituti di previdenza di questo Ministero alla Direzione generale dell'INPS, con lettera del 29 ottobre 1986.

Ora, a seguito degli ulteriori dubbi interpretativi sui soggetti obbligati o meno all'iscrizione in parola, può precisarsi che il personale delle Comunità montane iscrivibile alla CPDEL è quello di amministrazione, previsto dalle rispettive piante organiche ed addetto agli uffici di piano, nonché ad ogni altro servizio di assistenza o di coordinamento, creato dai singoli Enti ai termini dell'art. 7 della legge 23 marzo 1981, n. 93, nonché di ulteriori leggi regionali nella materia.

Resta, pertanto, escluso dal predetto obbligo CPDEL e quindi iscrivibile all'INPS, il restante personale che le Comunità montane assumono per gli interventi ritenuti necessari sul territorio, ivi compresi i lavori di forestazione.

Si aggiunge che le suddette precisazioni sono state fornite dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza alla Direzione generale dell'INPS con nota del 28.9.1987.

sia attraverso opere (infrastrutturali o strutturali) volte ad assicurare idonei servizi civili (ossia inerenti all'assetto civile della collettività: v. costituzione di ospedali, di impianti di smaltimento o di trasformazione produttiva dei rifiuti — v. teleriscaldamento —, centraline idroelettriche, ecc.).

Ma certamente le opere pubbliche rientranti tra i possibili compiti delle Comunità (e finanziabili *ex* art. 8) non sono solo quelle desumibili dalla lett. a) dell'art. 2, visto che anche molti (se non gran parte) degli interventi programmabili e realizzabili da Comunità montane in base alla previsione delle successive lettere del medesimo articolo, pur senza che sia esplicitamente menzionato lo strumento opera pubblica, possono richiedere o addirittura tradursi esclusivamente nella esecuzione di opere pubbliche, sia di tipo infrastrutturale che strutturale. Così, ad esempio, la valorizzazione delle risorse locali — di cui alla lett. b) — può tradursi nella costruzione di impianti di refrigerazione, di macelli, di impianti fieristici, di infrastrutture o strutture turistiche, ecc. Così, ancora, la compensazione delle condizioni di disagio ambientale — di cui alla lettera c) — può tradursi nella realizzazione di approntamenti con finalità socio-assistenziali, ricreative, di trasporto ecc. Così, infine, il sostegno alla preparazione culturale e professionale della popolazione — di cui alla lett. d) — può dar luogo alla realizzazione di centri di formazione professionale, di biblioteche, ecc.

D'altra parte, si deve anche aggiungere che la generica previsione (esplicita o implicita) delle *« opere pubbliche »* quali mezzi (non certo secondari) per perseguire le finalità indicate dall'art. 2 della L. 1102 comporta — in assenza di espresse limitazioni a talune categorie di opere — una lettura la più ampia possibile della portata di tale previsione, non solo per un ossequio alla *ratio* della norma (che legittima con tutta evidenza ogni intervento, strutturale o infrastrutturale, ritenuto idoneo — a livello di piano zonale, approvato — a raggiungere le finalità suddette), ma altresì per il fatto che lo stesso concetto di opere pubbliche ha, secondo la migliore dottrina e la giurisprudenza prevalente, una portata assai ampia, in cui possono rientrare molteplici categorie di interventi, sia di carattere infrastrutturale che strutturale (in dottrina — v. ad es. M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1985, 54 ss. e M.A. Carnevale Venchi, voce *Opere pubbliche (ordinamento amministrativo)*, in *Enc. dir.*, 339 e *passim* — si intende per opera pubblica ogni intervento del pubblico potere volto a modificare durevolmente il mondo fisico e si suddividono le opere tra strutturali, ossia prevalentemente volte ad incentivare attività imprenditoriali — v. costruzioni di stabilimenti industriali, di alberghi, e simili —, e infrastrutturali, ossia finalizzate precipuamente o a creare le condizioni per l'assetto di vita civile o a influire sull'assetto economico di una data collettività; in giurisprudenza, cfr., ad es., TAR Abruzzo, n. 28/83, TAR Lazio, I, n. 1067/84 e anocra TAR Abruzzo, n. 332/85).

Oltre a quanto finora considerato, si può ancora tenere presente — *ad abundantiam* — che una ulteriore conferma della bontà della linea interpretativa proposta può essere desunta, da altro punto di vista, dall'art. 5, II c., L. 1102, laddove si stabilisce che il piano di sviluppo zonale delle Comunità *« dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi »* e che, a tale scopo, *« dovrà indicare il tipo, la localizzazione e il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona »* (quindi anche, verosimilmente, tipo e localizzazione di opere pubbliche, sia strutturali che infrastrutturali, in tutti i campi considerati).

Sembra, dunque, pienamente giustificato concludere — per il I punto — che non sussistono, nella indicazione di compiti istituzionali delle Comunità montane *ex* L. 1102, limitazioni di sorta a sole talune categorie di opere pubbliche e che tanto più, alla luce della nozione di opera pubblica che si è ricordata, rientrano tra i possibili interventi di piano zonale tutti gli approntamenti ritenuti idonei a perseguire le finalità generali e specifiche indicate nell'art. 2, n. 1 , della L. 1102: con la conseguente possibilità di applicare in coerenza l'art. 8 del D.L. 359/87.

6. Poiché, peraltro, pur accettando in linea di massima tale conclusione, potrebbe chiedersi, in particolare, se una lettura siffatta degli interventi istituzionali delle Comunità arrivi o meno a ricomprendere, tra gli investimenti ammissibili *ex* art. 8, anche specifici interventi di tipo strutturale nel settore dell'economia (quali, si ripete, la costruzione, ad opera delle Comunità di impianti produttivi, di attrezzature turistiche, e simili, destinati a restare in proprietà delle stesse) — visto che la menzionata lett. b) dell'art. 2/1102 potrebbe essere interpretata, laddove si riferisce a *« opportuni incentivi »* per la valorizzazione delle risorse economiche locali, nel senso di limitare gli interventi istituzionali delle Comunità solo a quelli di natura finanziaria (contributi o trasferimenti a sostegno di iniziative economiche di terzi, privati o pubblici), con esclusione quindi della esecuzione di impianti produttivi propri — è ancora necessario soffermarsi su qualche considerazione per vagliare la fondatezza di questa ipotetica limitazione, al fine di offrire una appropriata soluzione al secondo interrogativo dianzi delineato.

In proposito, si deve anzitutto osservare che — se può essere opinabile ricomprendere tali impianti produttivi tra le opere infrastrutturali o attinenti a servizi civili, legittimate dalla lett. a) dell'art. 2 (nonostante che, in certo modo, gli im-

Convertito in legge il Decreto sullo smaltimento dei rifiuti. Reiterato il D.L. sulla fiscalizzazione degli oneri sociali.

Approvato senza ulteriori modifiche (legge 29/10/87, n. 445) il decreto-legge inerente il programma di metanizzazione del Mezzogiorno (ce ne siamo occupati sul numero scorso), nella seduta del 21 ottobre il Senato ha definitivamente convertito in legge n. 441 (G.U. n. 255 del 31/10/87) anche il D.L. 29/10/87, n. 361, recante disposizioni in materia di smaltimento dei rifiuti.

Il testo è stato ampiamente modificato ed integrato, ma permane all'art. 1 la menzione anche delle Comunità montane tra gli Enti possibili mutuatari della Cassa Depositi e Prestiti per interventi nel settore. L'emendamento in tal senso era stato proposto a suo tempo dall'UNCEM. Ne abbiamo riferito sui numeri scorsi della Rivista. Ricordiamo che il fondo messo a disposizione, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, è stato elevato da 900 a 1.350 miliardi.

Decaduto per la quinta volta, è stato invece nuovamente reiterato il decreto-legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali e la proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno (D.L. n. 442 del 30/10/87), che prevede anche una mini-sanatoria, come più volte comunicato su queste pagine, per contributi dovuti all'INPS e mai corrisposti. I termini ultimi sono stati procrastinati al 30 novembre 1987.

M.B.

pianti in parola possano considerarsi *« base di un adeguato sviluppo economico »*) — appare comunque possibile ritenere questo tipo di interventi ammissibile in base alla lett. b), visto che in tal caso la formula utilizzata per indicare uno dei compiti istituzionali delle Comunità (che consiste — come detto — nel sostegno all'economia e nella valorizzazione delle risorse locali mediante *« opportuni incentivi »*) fa riferimento ad una nozione, quella di incentivi, che, pur avendo contorni giuridici sfumati, secondo la dottrina più accreditata non riguarda soltanto atti di sovvenzione o analoghe misure di sostegno finanziario con beneficio economico diretto a favore di terzi, ma, più in generale, ogni attività che all'interno delle funzioni di direzione dell'economia non si esplichi con un tratto autoritario (in tal senso, da ultimo, S. Valentini, *L'attività di incentivazione: tipologie e funzioni*, in AA.VV., *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, Milano 1987). Ed è del tutto conseguente annoverare in tale (lata) nozione degli incentivi anche la realizzazione di (determinate) opere pubbliche, sia strutturali che infrastrutturali, purché rilevanti agli effetti economici (così, da ultimo, G. Pericu, relazione al convegno di Varenna 1987 su *« Le incentivazioni economiche e il ruolo degli enti territoriali »*).

In secondo luogo, sembra incontrovertibile — non essendo escluso da alcuna norma e visto, per converso, il tenore del ricordato II c., 5/1102, che affida al piano zonale la localizzazione di tutti gli investimenti atti a valorizzare le risorse locali — che le Comunità possano prevedere la realizzazione di propri impianti produttivi o di attrezzature turistiche, localizzandole nei rispettivi piani. E una volta ammessa questa possibilità — che, d'altronde corrisponde alla realtà di fatto presente in molti piani comunitari — non c'è ragione di pensare che tale tipo di investimenti non possa essere assistito dal medesimo regime di sostegno finanziario previsto dall'art. 8 del D.L. 359.

Infine, un'ulteriore argomento a favore di tale linea interpretativa può arguirsi — indirettamente, ma inequivocabilmente — dall'art. 12/1102 (in combinato disposto con gli artt. 2 e 5), laddove si fa esplicita menzione di possibili acquisizioni (agevolazioni) da parte delle Comunità montane della proprietà di fondi *« la cui destinazione sia prevista nel piano di sviluppo per la realizzazione di insediamenti industriali, artigianali o di attrezzature turistiche »*. In effetti, tale disposizione, che pure ha un oggetto diverso, appare certamente utile — visto tra l'altro l'intimo legame di presupposizione, nella *ratio* della L. 1102, tra preordinazione delle scelte e attuazione delle stesse (mediante interventi diretti o incentivi a terzi, pubblici o privati) — per ricavarne conferma che tra le attività esercitabili dalle Comunità *ex* 1102 vi è anche quella diretta a favorire la realizzazione di impianti del tipo accennato: e, in assenza di esplicito limite, non vi è motivo di escludere che tale realizzazione possa essere curata direttamente dalle stesse Comunità, una volta acquisito a tale fine il terreno. Di conseguenza, l'art. 8 D.L. 359 appare applicabile per mutui volti sia all'acquisto di terreni che alla realizzazione diretta di impianti.

Quanto sin qui osservato in rapporto a elementi testuali della L. 1102 può risultare ulteriormente avvalorato da una considerazione, di ordine più generale, relativa alla natura giuridico-istituzionale delle Comunità montane, così come viene ricostruita e prospettata dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina. In effetti, una volta qualificata la Comunità sia come nuovo soggetto pubblico propulsore dello sviluppo socio-economico della zona, programmatore e insieme potenziale attuatore diretto degli interventi, sia come ente dotato di autonomia e di compiti potenzialmente amplissimi (purché non in conflitto con quelli spettanti ad altri soggetti locali o alla Regione) — e quindi nettamente distinto dalle figure consortili dei Comuni e dalla connessa delimitazione istituzionale di tali figure, condizionate ad esercitare le sole funzioni demandate dai Comuni costituenti —, ne consegue con tutta evidenza che apparirebbe del tutto arbitrario, perché in contrasto colla *ratio* che presiede, *rebus sic stantibus*, all'introduzione nell'ordinamento del nuovo ente locale montano, sia escludere dal novero degli interventi programmabili e realizzabili direttamente dalle Comunità quelli consistenti nella costruzione di impianti o attrezzature del tipo in parola, sia limitare nei confronti di tali investimenti l'applicazione dell'art. 8 del D.L. 359 (la cui lettura non può che seguire il criterio estensivo da utilizzare per definire i compiti istituzionali delle Comunità).

7. Quanto si è finora cercato di appurare richiede un ultimo chiarimento per l'ipotesi in cui una Comunità intenda realizzare interventi programmati in un piano zonale non ancora approvato ai sensi del punto 2 dell'art. 2/1102 oppure promossi in carenza di un piano zonale adottato.

In tal caso soccorre la possibilità, prevista dall'art. 19 della stessa L. 1102, di dar corso a programmi stralcio annuali, in base ai quali le Regioni possono autorizzare le Comunità a realizzare specifiche opere e interventi, nelle more di predisposizione o approvazione dei piani generali di sviluppo economico-sociale. Tale autorizzazione appare senza dubbio sufficiente anche ai fini di perfezionare i presupposti formali per l'ammissione ai mutui di cui all'art. 8 D.L. 359, trattandosi di investimenti ritenuti dalla Regione compatibili con i piani regionali di sviluppo (secondo la *ratio* del punto 2 suddetto).

Si deve poi aggiungere che — al di là dell'ipotesi appena formulata — appare egualmente ammissibile la richiesta di mutuo — *ex* art. 8 — per opere che una Comunità intenda realizzare, anche in carenza o al di fuori di piano zonale o di programma stralcio, ove l'intervento richiesto rientri tra quelli previsti da piani o programmi di settore, redatti in base a leggi speciali o settoriali, statali o regionali, che investano le Comunità di possibili compiti aggiuntivi rispetto a quelli prefigurati dalla legge istitutiva (è il caso, ad esempio, di recenti previsioni, già dianzi ricordate, di possibili interventi programmati delle Comunità in materia di smaltimento di rifiuti, oppure di talune situazioni in cui leggi regionali hanno delegato le Comunità a predisporre e realizzare piani per insediamenti turistici).

8. Non c'è necessità di aggiungere che le conclusioni a cui si è pervenuti — in base alle quali si ritengono assistibili con mutui *ex* art. 8 tutte le opere pubbliche, comunque finalizzate alla valorizzazione delle risorse locali o connesse alle finalità indicate dall'art. 2/1102, purché previste da piani zonali approvati o da programmi stralcio o da altro programma di settore demandato per legge alle Comunità — aprono per le Comunità stesse la possibilità di rivolgersi a tal fine, in via generale, alla Cassa Depositi e Prestiti (abilitata alla concessione di mutui per tutte le opere pubbliche), ferma restando in ogni caso la possibilità di ricorso al credito ordinario, previa autorizzazione del Ministero dell'interno, con il contributo statale (L. 1891 per abitante) stabilito dallo stesso D.L. 359/87.

Ricordiamo ai lettori che dal 1988 « Il Montanaro d'Italia » continuerà la sua vita assumendo il titolo

MONTAGNA OGGI

Vedere in terza di copertina il fac-simile della nuova testata

Tutela ambientale: presentato dal Ministro Ruffolo il Programma di salvaguardia ambientale 1988-90

Massimo Bella

« La cultura dell'ambiente deve diventare un problema di società civile ». Questa affermazione del Ministro per l'Ambiente, Giorgio Ruffolo, sintetizza l'impegno per una incisiva azione governativa in materia, con il presupposto di una responsabilità collegiale, poiché il competente Ministero *« può fare da centralino, non da monopolista »*.

Una *« nuova cultura »* e una *« nuova economia »* per l'ambiente è pertanto la direzione verso cui operare nel prossimo futuro. Lo strumento fondamentale non può che essere una legge organica di programma di ampio respiro, con la quale porre le basi e dare avvio alla prima fase della nuova politica ambientalistica impostata dal Ministro.

Le direttrici di tale provvedimento, che coinvolge anche e necessariamente gli Enti locali e le Comunità montane, sono state illustrate dal Ministro Ruffolo in occasione di una conferenza stampa, il 21 ottobre scorso, nel corso della quale è stato presentato il disegno di legge concernente il *« Programma di salvaguardia ambientale 1988-90 »*, approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 ottobre.

Il progetto di legge (atto Senato n. 572) è di prioritaria rilevanza generale. L'esame e l'approvazione parlamentare dell'articolato dovrebbero essere contestuali al varo della legge finanziaria, in quanto a questa strettamente correlato. Ne offriamo un quadro di sintesi.

IL PROGRAMMA DI SALVAGUARDIA AMBIENTALE

Il disegno di legge si basa su quattro punti fondamentali:

— **la definizione di modalità e criteri per una programmazione triennale.** Con la introduzione di *« Procedure di programmazione della spesa ambientale »* le diverse decisioni di intervento vengono riportate a un unico momento di valutazione e di scelta;

— **la predisposizione della cornice legislativa per l'attuazione di un primo programma triennale che individua e determina gli interventi urgenti di salvaguardia per il periodo 1988-90.** Allo scopo di far partire nei tempi più brevi questo primo programma, il provvedimento è stato collegato con la Legge Finanziaria 1988, il che determina un percorso di approvazione parlamentare in corsia preferenziale, che consente di accelerare i tempi della sua attuazione;

— **la creazione degli strumenti e la disposizione delle misure organizzative e funzionali necessari alla esecuzione degli interventi.** Attualmente il Ministero dell'Ambiente non dispone, infatti, delle strutture essenziali per portare avanti in modo efficiente e produttivo i compiti che gli sono affidati.



— **la mobilitazione di risorse sufficienti a sviluppare un'azione incisiva, anche se limitata,** con una funzione di *« volano »* nei confronti di interventi di altre Amministrazioni ed Organismi.

Le procedure di programmazione della spesa

La spesa per l'ambiente nel nostro Paese, benché largamente insufficiente se rapportata ai fabbisogni, è tutt'altro che irrilevante. Essa però si disperde in una serie di azioni tra loro slegate, nascondendosi a volte dietro *« voci »* che non ne consentono neppure una facile e sicura identificazione.

L'adozione di una procedura di programmazione della spesa consente per la prima volta di passare da una situazione di interventi dispervisi, attuati da soggetti diversi in vista di finalità separate e parziali, ad una sistemazione organizzativa nella quale gli interventi possano essere decisivi ed attuati in modo produttivo e

funzionale, in rapporto ad un quadro di obiettivi chiaramente definito.

La *« procedura »* della nuova legge fissa a questo fine i *« passaggi »* fondamentali per l'impostazione e la realizzazione del programma degli interventi (e, più in generale, per una conduzione unitaria e coerente della politica ambientalistica), facendo leva sui modi propri del metodo della programmazione: completezza ed omogeneità delle informazioni, coordinamento delle azioni e dei soggetti, valutazione globale degli obiettivi e dei risultati.

Il *« percorso critico »* del processo di programmazione si compone schematicamente delle seguenti fasi:

— **una fase preparatoria**, nella quale confluiscono al Ministero dell'Ambiente dati, informazioni, richieste che costituiscono i materiali per l'*« istruttoria »* del programma. In particolare:
Le varie Amministrazioni devono trasmettere tempestivamente al Ministero dell'Ambiente la documentazione di base, gli atti istruttori e le proposte relative ai provvedimenti sui quali è previsto il *« Concerto »*;
Le Amministrazioni competenti sono tenute a comunicare i singoli piani di settore ai fini della unitaria e coerente formulazione della proposta;
Le Regioni inviano al Ministero dell'Ambiente le domande di finanziamento dei progetti di loro competenza, elaborati sulla base di rilevazioni effettuate anche col concorso del Ministero dell'Ambiente;
Il Ministero dell'Ambiente raccoglie ed organizza dati e informazioni sullo stato dell'ambiente.

— **Una fase di impostazione e di definizione del programma.** Sulla base degli elementi raccolti, e attraverso un confronto critico con le varie Amministrazioni interessate nell'ambito di un Comitato Tecnico, si giunge alla messa a punto di una proposta di programma, che il Ministro dell'Ambiente sottopone annualmente al CIPE. Il programma, entro un mese viene approvato dal CIPE, il quale ne assicura la compatibilità con il quadro generale della finanza pubblica ed indica le azioni prioritarie.

— **Una fase di realizzazione degli interventi programmati.** Per l'attuazione del programma, il Ministero dell'Ambiente promuove *« accordi di programma »* tra i vari soggetti interessati allo sviluppo di singole operazioni, partecipa al loro finanziamento con propri stanziamenti diretti, attua interventi integrativi. Al Ministro dell'Ambiente compete di sovrintendere allo svolgimento delle iniziative programmate, con potestà di intervento sostitutivo in caso di inadempienze nella realizzazione delle opere, attraverso la nomina di commissari o l'affidamento di concessioni.

Le funzioni di promozione, di guida e controllo dell'attuazione, e di verifica dei progetti e dei risultati che la legge attribuisce al Ministero dell'Ambiente, hanno come condizione imprescindibile il buon funzionamento delle procedure di *« informazione »* e di *« coordinamento »* relative alle azioni svolte dai diversi soggetti (Ministeri e Regioni) in campo ambientale, ed un alto livello tecnico professionale dei servizi a disposizione del Ministero.

Nel campo dell'informazione, oltre alle misure di rafforzamento delle strutture e di organizzazione di nuovi servizi di cui si dirà nella parte relativa agli strumenti, sono importanti le disposizioni della legge rivolte a porre in chiara evidenza la spesa ambientalistica pubblica.

Così, tutte le spese effettuate in questo campo verranno enucleate ed esposte in appositi documenti allegati ai bilanci: del Ministero dell'Ambiente per tutte le spese delle Amministrazioni centrali: delle singole Regioni per le spese regionali. E saranno indicati specificatamente i *« programmi »* ai quali ogni singola voce si riferisce, e le leggi in base alle quali le spese vengono fatte.

La funzione di coordinamento si esplica praticamente in tutte le fasi della politica ambientalistica, per il carattere stesso di questa azione che investe tutta l'area di governo. Essa si esprime sia a livello di politiche, sia a livello di strumenti.

Ai fini della *funzione di controllo e di verifica dei progetti e dei risultati*, la legge dispone l'intervento di tre specifici organi: la Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale; la Commissione tecnico-scientifica per la valutazione dei progetti di protezione e risanamento ambientale; e — per l'esecuzione di verifiche sull'attuazione dei programmi di investimento — il Nucleo ispettivo del Ministero del Bilancio, che opera in questo caso per conto del Ministro dell'Ambiente ed in collaborazione con la Commissione tecnico-scientifica citata.

Gli interventi urgenti per il periodo 1988-90

Accanto alle procedure di programmazione, il disegno di legge stabilisce, in fase di prima attuazione, la disciplina per la formulazione del programma triennale che individua gli interventi urgenti di salvaguardia ambientale per il periodo 1988-90.

Gli interventi previsti riguardano:

— le aree ad elevato rischio di crisi ambientale;
— le aree di squilibrio e di dissesto ambientale;
— la tutela dall'inquinamento acustico, atmosferico ed idrico;
— gli interventi di disinquinamento nelle aree metropolitane e a Roma;
— la costituzione del patrimonio naturalistico nazionale e l'istituzione di nuovi parchi nazionali.

Per ciascun tipo di intervento la nuova legge stabilisce criteri e modalità di intervento, sulla base delle procedure esposte nel punto precedente. In particolare, sono specificate le situazioni per le quali si prevede di promuovere *« accordi di programma »*; quelle nelle quali sono previste forma di cofinanziamento o di interventi integrativi da parte del Ministero dell'Ambiente; le modalità del coordinamento e della collaborazione, anche con riferimento alla possibilità per il Ministero dell'Ambiente di avvalersi di servizi tecnici di altri Ministeri; i casi di possibile ricorso ad interventi sostitutivi attraverso la nomina di Commissari o l'affidamento di concessioni; tempi e modalità di preparazione e di approvazione di specifiche iniziative.

La scelta e la determinazione degli interventi si ispira, naturalmente, ai prin-

cipi che sono alla base della decisione di varare un programma di salvaguardia ambientale: individuare un pacchetto limitato ma credibile di interventi urgenti, prescelti in rapporto alla gravità delle situazioni ambientali e tenendo conto delle iniziative già avviate, e tali da costituire una massa critica sufficiente ad un concreto avvio di una politica ambientalistica programmata.

La legge di programma non contiene in linea di principio indicazioni sui contenuti di queste iniziative, che saranno specificati attraverso il processo di decisione descritto in precedenza.

Tuttavia, il Ministero dell'Ambiente ha già individuato una serie di idee progettuali, che si propone di approfondire, sviluppare e definire in termini operativi attraverso il processo dialettico con le altre Amministrazioni interessate.

Alcune di queste iniziative sono già partite, come il lavoro di costruzione dei progetti attivati dalla dichiarazione di *« area ad elevato rischio di crisi ambientale »* che il Consiglio dei Ministri ha deliberato — su proposta del Ministro dell'Ambiente — per la provincia di Napoli (nel febbraio 1987), e per Milano e le parti meridionali delle province di Como e Varese (settembre 1987).

Il programma di salvaguardia investirà anche altre due grandi aree urbane: quella di Roma e quella di Venezia, per le quali si pongono rispettivamente problemi di disinquinamento del Tevere e della laguna.

Un impegno a vasto raggio, destinato ad estendersi ben oltre l'arco di tempo e la mobilitazione di risorse possibili nell'ambito del programma di salvaguardia, ma che sarà avviato con primi interventi nei tempi brevi, è quello del risanamento dei grandi bacini idrografici, a partire dal Po, con le sue forti implicazioni sull'inquinamento dell'Adriatico.

Per quanto riguarda la Valtellina si dovrà aver cura che gli interventi che stanno per far fronte alla situazione di emergenza siano realizzati in modo da garantire un processo di ricostruzione equilibrato dell'ecosistema della Valtellina, in modo da prevenire il ripetersi di nuove calamità. A tal fine dovranno essere predisposte strutture di coordinamento nel cui ambito il Ministro dell'Ambiente possa far valere, sin dalla fase di impostazione degli interventi, le esigenze proprie della politica ambientalistica.

Nell'ambito delle operazioni che riguardano le aree protette, la nuova legge prevede la istituzione, entro sei mesi, dei parchi nazionali del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, del Delta Padano e della riserva marina di Orosei.

Nel Mezzogiorno, — per il quale la legge predispone le condizioni per il coordinamento dell'azione ambientalistica con quella meridionalistica — il problema centrale è quello del risanamento di situazioni ambientali fortemente compromesse da una mal diretta politica di sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti. Risalta, in questo contesto, la situazione della Calabria.

Al Mezzogiorno sarà dedicata oltre la metà delle risorse mobilitate dalle norme relative ai cosiddetti *« Giacimenti ambientali »*, finalizzate alla creazione di occupazione aggiuntiva per i giovani disoccupati mediante iniziative rivolte alla tutela dell'ambiente.

Gli strumenti

Il disegno di legge contiene disposizioni per dotare il Ministero dell'Ambiente di strumenti tecnici ed organizzativi indispensabili per un efficiente svolgimento dei compiti di promozione, di organizzazione e di attuazione degli interventi che la legge stessa attribuisce al Ministero.

Le riforme strumentali principali riguardano:

— Il rafforzamento e la ristrutturazione del *Servizio geologico*, a livello di dotazioni tecniche e professionali corrispondenti alle funzioni cui esso deve assolvere nella sua nuova collocazione nel Ministero dell'Ambiente, a partire dalla più urgente — richiamata esplicitamente nella legge di programma — riferita alla formazione della carta geologica d'Italia.

— La creazione di una struttura efficiente di *Valutazione dell'Impatto Ambientale*. Si tratta di uno strumento che — avvalendosi anche degli istituti pubblici di ricerca scientifica e di organi tecnici statali — provvederà alla valutazione dell'impatto ambientale di tutti i principali progetti di opere pubbliche e di investimenti industriali.

— La costituzione dell'*Agenzia per l'informazione e l'educazione ambientale*, il cui compito è quello di garantire a tutti l'informazione sullo stato dell'ambiente e sulle norme che regolano la vita e l'attività alla crescita della consapevolezza dei valori ambientali. l'Agenzia svilupperà a questo fine iniziative organiche nel campo della formazione e dell'educazione ambientale ed una costante azione di promozione culturale anche attraverso l'impiego e la collaborazione dei grandi mezzi di comunicazione (Radio, Televisione, Stampa, etc.).

— La creazione di un *Servizio Informativo Nazionale per l'Ambiente*, diretta a promuovere, organizzare e razionalizzare la conoscenza ambientale ai fini del controllo dello stato delle risorse naturali, della programmazione degli interventi e della verifica dell'efficacia della spesa pubblica per la salvaguardia dell'ambiente.

Il compito di realizzare una grande rete informativa sullo stato dell'ambiente, organizzata con il supporto di tutti gli isti-



Il giardino botanico alpino « Paradisia », a Cogne-Valnontey, nel territorio del Parco Nazionale Gran Paradiso

tuti scientifici ed aperta a tutti gli utenti, pubblici e privati, è la condizione prima di una politica ambientalistica programmata. Si tratta di un impegno forte, che richiede tempo ma che deve essere impostato ed avviato subito, superando le resistenze delle *« competenze »*, per giungere ad un coordinamento funzionale di tutti i servizi (geologico, idrologico, sismico, etc.) e ad un patrimonio continuamente aggiornato di informazioni omogenee e precise.

Le risorse finanziarie

Le tabelle che pubblichiamo indicano le risorse finanziarie su cui il Ministero dell'Ambiente può far leva per lo sviluppo della politica ambientalistica nel 1988, in base agli stanziamenti indicati nella Legge di Bilancio, a quanto previsto nella Legge Finanziaria presentata al Parlamento, ed ai provvedimenti collegati (Programma di salvaguardia).

Dalla tabella si rileva come le spese per investimento previste nei provvedimenti collegati (oltre 700 miliardi) siano quasi quattro volte superiori a quelle provocate complessivamente dalla Legge di Bilancio (81 miliardi) e dalla Legge Finanziaria (103 miliardi). Unendo a queste somme gli stanziamenti per l'ambiente previsti nell'ambito del Fondo Investimento Oc-

Tabella A - Classificazione per modalità di copertura

	L.B. + L.F. 1987	L.B. 1988	L.F. 1988 (Art. + Tab. D)	Provvedimenti collegati	Totale
TITOLO 1° Spese correnti o di funzionamento:	45.249.780.000	42.482.780.000			
D.L. « **Rifiuti** »: a) Mappa discariche	2.000.000.000	3.000.000.000			
b) Piano ricerca smaltimento	5.000.000.000	20.000.000.000			
D.L. « **Suolo** »: a) Personale geologico		3.500.000.000			
b) Comitato geologico		500.000.000			
Successivo provvedimento legislativo:					
a) V.I.A. (1)				7.000.000.000	
b) Valutazione progetti (1)				7.000.000.000	
c) Personale (1)				1.200.000.000	
TOTALE SPESE CORRENTI (A)	**52.249.780.000**	**69.482.780.000**		**15.200.000.000**	**84.682.780.000**
TITOLO 2° — Investimenti:	*13.750.000.000				
D.L. « **Rifiuti** »	20.000.000.000	75.000.000.000			
D.L. « **Suolo** » (Acquisto sede geologico)		6.000.000.000			
Eutrofizzazione	23.000.000.000		23.000.000.000		
Aree crisi ambientale			80.000.000.000		
Fondo investimenti ambiente - F.I.A.:					
a) Disinquinamento: acustico (Art. 7)				85.000.000.000	
atmosferico				50.000.000.000	
idrico e piano generale				80.000.000.000	
b) Ricerca (Art. 11)				10.000.000.000	
c) Geologico (Art. 13)				25.000.000.000	
d) Sistema informativo (Art. 14)				5.000.000.000	
e) Relazione al Parlamento (Art. 14)				10.000.000.000	
g) Parchi Gran Paradiso e Abruzzo (Art. 10)				10.000.000.000	
TOTALE F.I.A				**300.000.000.000**	
Fondo Promozione nuova occupazione				**280.000.000.000**	
Altri Fondi:					
a) Norme sui parchi				9.000.000.000	
b) Costituzione patrimoni naturali				50.000.000.000	
c) Difesa del suolo (Aree squilibrio e dissesto)				60.000.000.000	
d) Aree metropolitane - Roma capitale (2)				(2)	
TOTALE ALTRI FONDI				**119.000.000.000**	
TOTALE INVESTIMENTI (B)	56.750.000.000	81.000.000.000	103.000.000.000	699.000.000.000	883.000.000.000
TOTALE (A) + (B)	108.999.780.000	150.482.780.000	103.000.000.000	714.200.000.000	967.682.780.000
F.I.O. (Riservata Ambiente (C)	600.000.000.000	—	1.250.000.000.000	—	1.250.000.000.000
TOTALE GENERALE (A) + (B) + (C)	**708.999.780.000**	**150.482.780.000**	**1.353.000.000.000**	**714.200.000.000**	**2.217.682.780.000**

* di cui: interventi sui parchi L. 4.000.000.000; Potenziamento Servizio Geologico L. 9.750.000.000
(1) - La copertura finanziaria farà carico al Fondo di parte corrente di cui all'articolo del disegno di legge finanziaria
(2) - Riserva posta sul *« provvedimento collegato »* e non qualificata.

cupazione (FIO) e quelli per le spese correnti, si ha un totale di oltre 2.200 miliardi di spesa per l'ambiente nel 1988 (il che significa, per il triennio 1988/90, una spesa che supererà certamente i 6.000 miliardi, tenuto conto che gli stanziamenti previsti nel Programma di Salvaguardia sia per il 1989 sia per il 1990 sono complessivamente superiori a quelli per il 1988).

Il Ministero dell'Ambiente, nello sviluppo dell'azione per la salvaguardia dell'ambiente potrà operare sulla base di fondi provenienti da quattro canali di finanziamento: i fondi di investimento ambientale (FIA), attivati dalla legge di programma; i fondi di investimento per l'occupazione (FIO), che sono fondi prenotati su uno *« sportello »* esistente, per i quali si dovrà provvedere all'adozione di nuovi criteri di destinazione, al fine di accrescerne l'efficacia e l'efficienza; i fondi attivati dalla legge su ambiente ed occupazione (FAO), per i quali il Ministero dell'Ambiente, congiuntamente al Ministero del Lavoro, adotterà criteri di erogazione orientati allo sviluppo di iniziative ambientalistiche in grado di accrescere l'occupazione giovanile, soprattutto nel Mezzogiorno; i fondi derivanti da un successivo provvedimento legislativo che riguarda la valutazione dell'impatto ambientale ed i progetti previsti dal Piano di salvaguardia. Tali fondi graveranno sulla legge finanziaria 1988.

Gli interventi realizzati dal Ministero dell'Ambiente sono destinati ad esplicare una funzione di *« volano »* nei confronti di un'attività di spese per l'ambiente effettuata da altre Amministrazioni ed organismi. Si tratta di un *« moltiplicatore »*, valutabile oggi in un rapporto di uno a due-tre, ma che potrà raggiungere valori anche più alti via via che l'azione ambientalistica diverrà più efficace.

Tabella B - Classificazione per servizi

	L.B. + L.F. 1987	L.B. 1988	L.F. 1988 (Art. + Tab. D)	Provvedimenti collegati	Totale
TITOLO 1° — parte corrente	**52.249.780.000**	**69.482.780.000**	**—**	**15.200.000.000**	**84.682.780.000**
di cui:					
D.L. « **Rifiuti** »: a) Mappa discariche	2.000.000.000	3.000.000.000			
b) Piano ricerca smaltimento	5.000.000.000	20.000.000.000			
D.L. « **Suolo** »: a) Personale geologico		3.500.000.000			
b) Comitato geologico		500.000.000			
V.I.A. (1)				7.000.000.000	
Valutazione progetti (1)				7.000.000.000	
Personale (1)				1.200.000.000	
TITOLO 2° — Conto capitale (B)	**56.750.000.000**	**81.000.000.000**	**103.000.000.000**	**699.000.000.000**	**883.000.000.000**
di cui:					
R. 1 - Servizi Generali:					
a) Occupazione ambiente (Art. 12)				280.000.000.000	
R. 2 - Conservazione Natura:					
a) Norme sui parchi (Art. 10)				9.000.000.000	
b) Costituzione patrimoni naturali (Art. 10)				50.000.000.000	
c) Contributi parchi (Art. 10)				10.000.000.000	
R. 3 - Prevenzione Inquinamenti:					
a) D.L. « **Rifiuti** »	20.000.000.000	75.000.000.000			
b) Eutrofizzazione	23.000.000.000		23.000.000.000		
c) Aree crisi ambientale (TAB. D)			80.000.000.000		
d) Disinquinamento: acustico				85.000.000.000	
(art. 7) atmosferico				50.000.000.000	
idrico e piano generale				80.000.000.000	
e) Ricerca (Art. 11)				10.000.000.000	
f) Aree squilibrio e dissesto ambientale				60.000.000.000	
g) Aree metropolitane - Roma capitale (2)				**(2)**	
R. 4 - Valutazione Impatto Ambientale:					
a) Sistema informativo (Art. 14)				30.000.000.000	
b) Agenzia (Art. 15)				10.000.000.000	
R. 5 - Geologico:					
a) Carta geologica (Art. 13)				25.000.000.000	
b) Acquisto sede (D.L. « Suolo »)		6.000.000.000			
TOTALE (A) + (B)	**108.999.780.000**	**150.482.780.000**	**103.000.000.000**	**714.200.000.000**	**967.682.780.000**
F.I.O. (Riservata Ambiente (C)	**600.000.000.000**	**—**	**1.250.000.000.000**	**—**	**1.250.000.000.000**
TOTALE (A) + (B) + (C)	**708.999.780.000**	**150.482.780.000**	**1.353.000.000.000**	**714.200.000.000**	**2.217.682.780.000**

(1) - La copertura finanziaria farà carico al Fondo di parte corrente di cui all'articolo del disegno di legge finanziaria
(2) - Riserva posta sul « provvedimento collegato » e non quantificata.

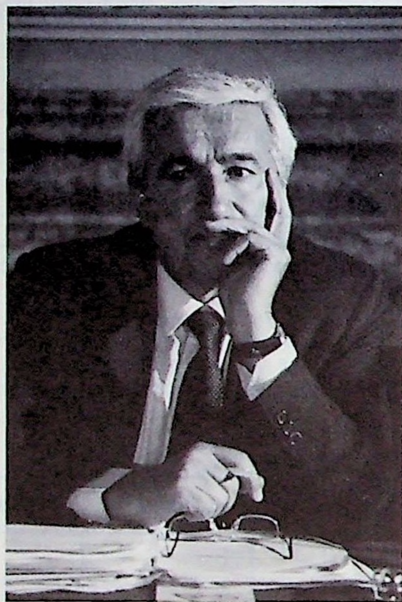
Servizi pubblici e qualità dell'ambiente: l'annuale Assemblea della CISPEL

Per la decima volta la CISPEL, la Confederazione dei Servizi Pubblici degli Enti Locali, ha riunito a Bologna il 22 e 23 ottobre scorsi Presidenti e Direttori delle aziende municipalizzate italiane. Il tema dell'incontro (« *I servizi pubblici per la qualità dell'ambiente* ») ha destato notevole interesse e provocato anche la presenza del Ministro per l'ambiente Ruffolo, che ha detto di conoscere l'azione che la CISPEL svolge e la particolare posizione delle aziende municipalizzate, una posizione difficile, collocate come sono all'incrocio tra interesse pubblico e managerialità e chiamate inoltre a confrontarsi, attraverso uno sforzo continuo, con le tecnologie più avanzate.

« *Si tratta di uno sforzo analogo a quello che sta compiendo il giovane Ministero dell'Ambiente* — ha detto Ruffolo — *il tentativo cioè di affrontare fondamentali interessi della collettività, quali quelli concernenti la salvaguardia ambientale, ponendosi all'avanguardia su un crinale che vede coesistere strutture pubbliche, purtroppo inadeguate, e tecnologie sempre più moderne* ».

Sui ritardi che persistono nel dare ai cittadini risposte adeguate in termini di efficienza, il Ministro ha detto che « *il problema non riguarda soltanto le aziende municipalizzate ma l'intero comparto dei servizi pubblici, nei quali purtroppo prevale una cultura ottocentesca, volta a privilegiare il formalismo giuridico, ad anteporre le procedure burocratiche agli obiettivi da perseguire. Si tratta di una tradizione negativa radicata nella storia italiana e che si stenta a superare; il nodo da sciogliere è proprio quello di conciliare il carattere pubblico dell'Amministrazione con lo spirito di impresa* ».

Con l'edizione 1987 dell'incontro, la Cispel ha comunque messo a fuoco la propria strategia per assumere un complesso di iniziative che caratterizzino la legislatura attuale per lo sviluppo dei servizi pubblici e per una nuova più incisiva ed equilibrata politica dell'ambiente.



Il sen. Renzo Santini, Presidente della CISPEL

Il Presidente Sen. Renzo Santini ha rinnovato la richiesta perché si giunga in tempi rapidi alla approvazione della riforma dell'intero settore dei servizi degli enti locali, e ha apprezzato le iniziative del Ministro dell'Interno che ha diffuso agli altri Ministri il testo di uno schema di disegno di legge per il riordinamento del settore. Si tratta di passare da una politica dei « *Piccoli passi* » — che ha consentito di raggiungere importanti e significativi risultati culminati nell'approvazione del nuovo regolamento delle aziende municipalizzate — ad una azione di riforma complessiva e organica.

« *Chiediamo comportamenti coerenti con l'obiettivo da tutti riconosciuto di qualificare in senso imprenditoriale la presenza degli enti locali nella gestione dei servizi. Per questo è necessario che vengano modificate alcune norme della legge finanziaria, in specie quella che pretende di imporre alle aziende anche in condizione di pareggio economico, il blocco delle assunzioni che porterebbe al risultato di vere e proprie diseconomie* ». Il sen. Santini ha anche detto che la Cispel, con le altre associazioni autonomistiche, auspica non solo la riforma dei poteri locali ma anche il varo di un provvedimento organico per la finanza locale, all'interno della quale occorre comunque garantire alle aziende di igiene ambientale una autonomia di entrata consolidando l'attuale tassa per i rifiuti solidi urbani.

Per quanto riguarda il tema di viva attualità della regolamentazione del diritto di sciopero, il Presidente ha assicurato che la Cispel non intende sottrarsi ad un confronto con le più recenti proposte che ipotizzano un intervento legislativo in materia. Un ulteriore approfondimento va appositamente condotto dagli organi collegiali della Cispel, che già da tempo avevano sostenuto la necessità di favorire e di far maturare i processi di autoregolamentazione.

Dall'incontro è emerso anche un andamento complessivamente positivo per tutti i settori dei servizi pubblici locali, a parte il settore trasporti; il saldo globale, a cominciare dal 1983, è stato costantemente positivo con avanzi di gestione crescenti: dai 47 miliardi dell'84 ai 200 dell'85, ai 330 dell'86 ai 400 circa prevedibili per il 1987.

Per quanto invece concerne il settore dei trasporti, che è colpito, come è noto, da croniche e strutturali difficoltà, il deficit che nell'85 aveva raggiunto 800 miliardi, prevedibilmente scenderà al di sotto dei 500 miliardi nel 1987.

Il sen. Santini ha sottolineato infine che un parametro di giudizio sul valore dei servizi pubblici deve comunque essere incardinato non solo sui risultati economici ma sull'efficienza della loro gestione e sull'efficacia nel soddisfacimento dei bisogni delle collettività locali.

Montagna e difesa del suolo

Enrico Moratti

So di rivolgermi ad amministratori di Comuni ed Enti Montani per cui il mio compito risulta facilitato: so di essere capito.

I gravivissimi eventi avvenuti in Valtellina e Valbrembana nel luglio/agosto 1987 hanno messo in evidenza, tra l'altro, due fatti emblematici:

1 - una gravissima disinformazione sui veri problemi della montagna, sulla delicatezza dei suoi equilibri socio economici ma anche fisico-strutturali tanto che si è voluto attribuire alla *« insipienza »* dei montanari le cause di tutto quanto è avvenuto. Questa, a mio avviso, è una posizione di comodo che indica altresì superficialità al punto da volere a tutti i costi considerare determinanti per un dissesto geomorfologico di così vaste e tragiche dimensioni delle semplici opere dell'uomo che certamente non agiscono così in profondità. (Mi riferisco alla viabilità agricola di montagna, alle seconde case, alle aree sciabili che poi sono certamente meno dannose delle aree industriali metropolitane).
   È stato invece trascurato l'esame approfondito di situazioni che probabilmente nel tempo hanno determinato modifiche ben più profonde all'equilibrio generale della montagna.
   È stata altresì trascurata la notizia che la vicina Svizzera ha avuto lo stesso disastro.

2 - L'abbandono della montagna da parte dei contadini ma anche e soprattutto da parte delle istituzioni periferiche (Stato e Regioni). Come è ben noto a tutti l'agricoltore non è più disponibile a restare a coltivare territori che garantiscono solo fatiche e non un reddito decoroso. Sappiamo che solo rendendo remunerativo il lavoro in montagna si avranno risultati concreti che economicamente incideranno molto meno per la Comunità Nazionale che non l'intervento a posteriori a disastro avvenuto. Purtroppo la frequenza degli eventi calamitosi (in Valtellina nel 1983-1986-1987) sta ad indicare che si sta andando verso una nuova forma di equlibrio (o meglio squilibrio) geomorfologico per cui è assolutamente indispensabile intervenire su più fronti: a) ricostruzione; b) prevenzione; c) manutenzione; d) sviluppo socio-economico.

Data la specifica rilevanza assunta dal tema della tutela ambientale e territoriale negli ultimi mesi, anche nel dibattito del più recente Consiglio nazionale UNCEM (v. n. 11/98), pubblichiamo l'intervento che in tale sede ha svolto l'Ing. Enrico Moratti di Sondrio.

a) **Ricostruzione**: si tratta di affrontare con decisione e intelligenza le opere relative alla ricostruzione, non limitandosi a rifare quanto è andato distrutto, ma impegnandosi in un progetto generale che tragga anche insegnamento da quanto è accaduto.

b) **Prevenzione**: nel contesto di questo progetto generale dovranno trovare la necessaria collocazione anche quei lavori su opere o strutture non ancora al collasso ma ormai prossime. Questo per evitare di assistere in un prossimo futuro ad eventi calamitosi di così vasta portata che altro non sono che le puntate successive di un dissesto generalizzato.

c) **Manutenzione**: le opere di difesa del suolo (argini, briglie, terrazzamenti, paravalanghe) così come gli alvei di torrenti e fiumi hanno bisogno di attenta e costante manutenzione per non vanificare quanto è stato fatto e nel passato e nel presente.
   È ovvio che sia le opere di ricostruzione che di prevenzione e di manutenzione dovranno essere eseguite nel rispetto del paesaggio esistente ma a tale proposito è bene precisare subito che tale controllo dovrà essere fatto in sede locale per non finire in una defatigante odissea burocratica.
   Le capacità tecniche ci sono così come la volontà di seguire indirizzi più generali che la Regione volesse imporre.

d) **Sviluppo economico-sociale**: tutto quanto sopradescritto non avrà però al-



Una scena purtroppo ricorrente con frequenza in montagna

cun senso se non è inserito in un disegno più generale di sviluppo economico sociale della montagna. La città si difende cominciando dalla montagna; essa si sviluppa se la montagna può produrre energia altrimenti anche le città dovranno fare i conti con un diverso tipo di dissesto ma che pure dissesto rimane.

E allora bisognerà cominciare a rompere l'isolamento della Valtellina con una viabilità stradale degna dei tempi attuali e non adatta ad un Impero Asburgico che non c'è più. Ricordo che la interruzione della S.S. 38 con la frana di Val di Pola ha portato al completo isolamento di Bormio, Livigno, Valdisotto, Valdidentro e Valfurva dal resto d'Italia: ora bisogna passare dalla Svizzera, con le nevicate invernali non si passerà da nessuna parte data la presenza costante di valanghe al Foscagno per cui si rischia di lasciare queste persone addirittura senza i rifornimenti per esempio di gasolio per il riscaldamento. Forse è da prendere in consideraizione la possibilità di fare qualche nostra iniziativa lassù, per esempio il « *Salone Internazionale della Montagna* » o qualcosa di simile per portare una presenza concreta dell'UNCEM tra i nostri monti.

Difesa del suolo: problema aperto

Marcello Polcari

Se si dovesse scrivere la storia « *Fisica* » degli ultimi anni ci renderemo conto che essa è costellata di fatti luttuosi che hanno scosso le coscienze dei cittadini e che avrebbero dovuto far comprendere che la difesa del suolo è problema nazionale e prioritario. Il territorio italiano è interessato da un dissesto diffuso che investe strade, centri abitati, campi e boschi di buona parte dei Comuni italiani.

Da un'indagine condotta nel 1910 dal Prof. R. Almagia su 3328 Comuni italiani risultava che di questi ben 739 erano, per un verso o per l'altro, in frana.

Il Ministero dei Lavori Pubblici in una sua pubblicazione *(I movimenti franosi in Italia)* indicava come nel 1953 c'erano in Italia 783 centri abitati interessati da frane. 10 anni dopo, nel 1963, questo numero era salito a 1094. Nel 1975 l'Ordine dei Geologici in una inchiesta interessante oltre 4.000 Comuni ha rilevato che 1620 erano i territori interessati da frane e 1518 da alluvioni.

Questi sono, però, solo gli eventi macroscopici, quelli cioè di cui veniamo in un modo o nell'altro informati. Tutto quello che rientra nell'ambito del dissesto potenziale sfugge completamente al nostro controllo.

D'altronde il nostro territorio si trova in una situazione precaria di instabilità e degrado non solo e non tanto a causa di frane o di alluvioni quanto per tutta la serie di fenomeni collaterali meno noti: la scomparsa di vaste aree di bosco, l'abbandono dei campi, l'erosione del suolo, l'inquinamento ed il depauperamento delle falde idriche sotterranee, l'inquinamento delle acque interne e marine, l'erosione marina, i fenomeni di subsidenza, la sismicità, ecc.

Sul concetto di difesa del suolo dal rischio idrogeologico e quindi sulla metodologia d'intervento si sono schierate almeno due linee contrapposte.

Da una parte quelli che hanno intesa e/o intendono la difesa come necessità di interventi a protezione dei beni minacciati. Interventi perciò, generalmente presi « *a posteriori* » ed aventi una funzione riparatrice e solo in parte di prevenzione e solamente per eventuali nuovi eventi localizzati in zona.

Dall'altra parte ci sono quelli, per fortuna sempre più numerosi, per i quali la difesa del suolo è « *un'opera senza fine per la conservazione dinamica del suolo considerato nella sua continua evoluzione per cause di natura fisica e/o antropica* ».

Nelle menti della gente inizia a farsi strada l'idea che il territorio e l'ambiente naturale fanno parte integrante della nostra società e che il territorio è una risorsa non infinita e da salvaguardare il più possibile con ogni mezzo.

Per costoro la difesa del suolo è un atto « *attivo* » di prevenzione e non « *passivo* » di riparazione e deve interagire in modo stretto ed organico con tutti gli interventi in atto o previsti sul territorio.

Pertanto, difesa del suolo non vuol dire solamente regolare i corsi d'acqua o « *mettere una pezza* » sui versanti dissestati, ma significa capire, controllare, salvaguardare e preservare l'assetto del territorio-montagna, collina o pianura che sia. Ciò può essere realizzato solo armonizzando e raccordando la pianificazione (piani urbanistici, agricoli, industriali, paesistici) con le reali caratteristiche fisiche del territorio anche in consideraizone dell'eventuale evoluzione che questo può subire sotto la spinta di eventi futuri, antropici o naturali.

In mancanza di ciò il territorio è colpi-



to periodicamente da catastrofi (di cui si accusa in genere il fato, la natura cattiva o direttamente il Padreterno) alle quali, dimenticando il rapporto tra cause ed effetto, si tenta di rimediare prevedendo opere faraoniche e stanziando, forse anche demagogicamente, cifre enormi per la *« normalizzazione »*.

Il territorio italiano ha dei caratteri geomorfologici complessi e peculiari, mentre le strutture tecniche pubbliche sono inadeguate, malgrado lo sforzo dei singoli, e non in grado di affrontarne lo studio organico e completo.

Non è certo un compito semplice affrontare e, quando possibile, risolvere i problemi legati all'ambiente ed al territorio. È, tuttavia, compito prioritario di tutti gli Enti preposti alla difesa ed alla salvaguardia dell'ambiente arrivare ad una conoscenza tale del territorio, da un punto di vista morfologico, idrologico, geologico, idrogeologico e sismico, da permettere una programmazione in cui siano valutati globalmente tutti i problemi creati dalla natura o dall'intervento dell'uomo. Programmazione che dovrà, essenzialmente, fornire dei severi vincoli di tipo idrogeologico, ecologico e paesistico a cui si dovrà far riferimento ogni volta che si dovrà o vorrà intervenire sul territorio (protezione di aree naturali, esecuzione di strumenti urbanistici, sistemazioni idrauliche, apertura di strade, ecc.).

Fino ad oggi visioni diverse del problema hanno impedito l'approvazione di provvedimenti legislativi organici sulla difesa del suolo. Attualmente è in discussione in Parlamento un disegno di legge che cerca di mediare i diversi orientamenti. Esso è incentrato da un lato nella suddivisione del territorio nazionale in bacini per i quali stabilisce la necessità di piani organici, i cosiddetti Piani di Bacino.

Dall'altro prevede un potenziamento degli organismi statali che si occupano del problema: Servizio Geologico, Sismico, Idrografico e Mareografico.

Nel momento in cui lo Stato fornisce per mezzo di leggi adeguate degli indirizzi di programmazione e dei validi strumenti metodologici da adottare, a livello regionale si dovrebbe agire in modo molto simile lavorando da una parte sulla legislazione nazionale per renderla, ove possibile, più snella e più adatta alle realtà locali e dall'altra sull'inquadramento del territorio e sulla programmazione degli interventi.

Le Regioni inoltre dovrebbero essere fornite di una struttura in grado di indirizzare, coordinare e controllare la programmazione e la stesura dei piani.

Tuttavia due ci sembrano i problemi fondamentali per affrontare e, in tempi lunghi, risolvere la questione della difesa del suolo: la conoscenza, senza la quale sono impensabili pianificazione e progettazione, e la gestione.

Utilizzando a livello di normativa metodologica, di indirizzo e di controllo costante le strutture pubbliche si potrebbero mettere in moto tutte quelle forze intellettuali e scientifiche che già oggi, in modo scoordinato, operano sul territorio.

I Piani di Bacino, strumento di programmazione dinamica, diverrebbero così le grandi griglie entro le quali inserire tutti gli interventi che sul territorio vengono effettuati da privati ed Enti pubblici.

Se il primo problema, quello della conoscenza, sembra abbastanza chiaro a tutti è sul secondo, la gestione, che anche il nuovo disegno di legge non individua soluzioni adeguate.

Gestione del territorio di un bacino significa potere decisionale, oltre che progettuale. Decisioni che, sulla base di tutte le indicazioni derivanti dagli studi, non potranno che essere elastiche e modificabili, ma che pur tuttavia dovranno allo stesso tempo essere vincoli, norme precise, interventi fermi.

Per l'insieme del territorio ricadente in area montana, l'*« Autorità di bacino »* potrebbe essere identificata proprio nella Comunità montana, organismo capace di garantire a livello sovracomunale la responsabile gestione dell'area in termini di controllo, pianificazione e progettazione degli interventi, oltre che di gestione diretta delle risorse.

Attenzione europea per la montagna

Pubblichiamo il testo della Risoluzione sulle Regioni di montagna approvata dal Parlamento Europeo nella seduta del 13 ottobre 1987.

Si tratta di un documento di particolare rilievo politico, che il giorno stesso era stato presentato al Presidente dell'UNCEM, Martinengo, nel corso di un incontro a Strasburgo dell'Intergruppo Montagna.

Risoluzione (doc. A2-82/87) sulle regioni di montagna

Il Parlamento europeo,

- visto lo studio intitolato « *Sviluppo integrato delle regioni di montagna. Caso particolare dell'arco alpino* » (serie « *Politica regionale* », n. 20), realizzato dalla Commissione,
- visti gli studi recentemente effettuati dal Comitato economico e sociale,
- vista la propria risoluzione del 19 febbraio 1986 su « *agricoltura e ambiente* »,
- visti la relazione della commissione per la politica regionale e l'assetto territoriale e il parere della commissione per l'agricoltura, la pesca e l'alimentazione (doc. A1-82/87),

A. constatato che, malgrado sia difficile definire con precisione le regioni di montagna, queste coprono poco più della metà della superficie comunitaria e ospitano una parte rilevante della popolazione,

B. constatato che, secondo la direttiva 75/268/CEE sull'agricoltura di montagna e di alcune zone svantaggiate, il 52% della superficie agricola utilizzata è classificata come zona svantaggiata, il 16% della quale corrisponde a regioni di montagna,

C. osservando che, sebbene i problemi che interessano le regioni di montagna dei paesi mediterranei, siano qualitativamente diversi da quelli delle regioni dei paesi nordici, dal clima più rigido, esistono tuttavia una serie di difficoltà comuni cui devono far fronte gli abitanti di tutte le zone di montagna e che dipendono:

- dal rigore del clima e dalla povertà del suolo, il cui effetto è di limitare l'attività agricola all'agricoltura di montagna (principalmente all'allevamento di ovini) e, in una certa misura, alla produzione lattiera e alla silvicoltura,
- dalla scarsa densità demografica che comporta un aumento del costo unitario dei servizi di base quali i trasporti pubblici, la sanità pubblica, l'istruzione e l'aiuto sociale,
- dalle scarse possibilità di impiego e dal livello relativamente basso dei salari,
- dall'insufficienza delle comunicazioni, parzialmente dovuta alle difficoltà del rilievo,
- dai movimenti stagionali della popolazione che mettono a dura prova le infrastrutture e l'ambiente in taluni periodi dell'anno e sono fonte di disoccupazione durante la stagione morta,
- dai rischi ambientali quali l'erosione, le inondazioni e le valanghe,
- dall'emigrazione dei giovani verso regioni più popolate e che offrono una gamma più ampia di impieghi e di servizi,

D. considerando che l'assetto territoriale e la protezione dell'ambiente sono essenziali nelle zone di montagna, soprattutto per assicurare l'equilibrio tra gli interessi della popolazione locale e quelli delle persone che non risiedono in tali zone ma desiderano praticarvi e organizzarvi attività ricreatrive,

E. considerando inoltre l'importanza che un ambiente pulito e salubre ha al tempo stesso per l'agricoltura e per il turismo e sottolineando gli effetti benefici che le politiche comunitarie in materia di limitazione dell'inquinamento e, più in generale, di tutela dell'ambiente possono avere per le zone di montagna,

F. sottolineando in particolare la necessità di conciliare il rispetto dell'architettura tradizionale e la protezione del patrimonio architettonico e naturale con gli obiettivi dello sviluppo economico,

G. considerando che per la Comunità è estremamente importante, sul piano strategico ed economico, che popolazioni locali attive continuino ad abitare nelle regioni di montagna durante tutto l'anno, benché ciò sia possibile solo offrendo loro condizioni comparabili a quelle di cui beneficiano gli abitanti delle zone di minor altitudine, più popolate, in materia di istruzione, attività culturali e servizi sociali,

H. rilevando che il moltiplicarsi delle residenze secondarie occupate solo durante una parte dell'anno causa un aumento dei prezzi degli alloggi e delle spese a carico delle autorità locali per assicurare i sevrizi di base,

I. constatando che gli svantaggi naturali di cui soffrono le zone di montagna, per esempio della Grecia, del Portogallo, della Spagna, dell'Italia, della Scozia e della Corsica per la Francia, sono spesso aggravati dalla distanza di tali regioni dai grandi centri di popolazione nazionali ed europei,

J. considerando che la latitudine può essere importante quanto l'altitudine nel determinare gli svantaggi climatici delle regioni di montagna,

K. rilevando che le zone di montagna coincidono spesso con le frontiere nazionali (per esempio, le Alpi, i Pirenei e le Ardenne) cosicché queste sono designate a beneficiare dei programmi applicabili alle regioni transfrontaliere, di cui il regolamento del FESR incoraggia l'attuazione,

L. considerando che l'economia delle zone di montagna dipende in gran parte dal settore primario (agricoltura e silvicoltura) e dal terziario (principalmente turismo), mentre è relativamente ridotto il ruolo dell'industria di trasformazione,

M. ritenendo essenziale, ai fini di uno sviluppo economico equilibrato delle zone di montagna, che l'agricoltura e la silvicoltura rimangano delle attività economicamente redditizie,

N. deplorando che, a causa di condizioni naturali ed economiche sfavorevoli, il divario esistente tra le zone di montagna e altre regioni per quanto riguarda i redditi agricoli aumenti costantemente, cosicché vaste regioni rischiano di spopolarsi,

O. convinto che solo l'agricoltura di montagna permetterà di mantenere la densità demografica necessaria a garantire alle zone rurali un livello sufficiente di servizi pubblici: rimozione dei rifiuti, scuole, trasporti, strutture socioculturali e così via,

P. considerando che, a causa dei costi di trasporto dei materiali da e verso le zone di montagna, la forma di industria più adeguata è l'industria di trasformazione ad alto valore aggiunto, in cui il trasporto non incide in modo rilevante sul costo del prodotto finale,

Q. ritenendo che il tipo di industria sviluppatosi nelle regioni montane della Svizzera costituisca un esempio cui ci si potrebbe proficuamente ispirare,

R. osservando che, sebbene grandi assi di comunicazione internazionale attraversino le zone di montagna, dove essi costituiscono fattori di inquinamento e di ingombro, le reti stradali regionali e locali sono al contrario spesso insufficienti,
S. osservando che il FESR ha notevolmente contribuito a migliorare le reti stradali nelle zone di montagna e le vie di comunicazione tra tali zone, da un lato, e, dall'altro, le zone di pianura, più popolate, e quelle urbane,
T. ricordando che la Comunità favorisce già lo sviluppo delle zone di montagna, principalmente nel quadro del FEAOG, sezione Orientamento - in particolare con la direttiva 75/268/CEE e il regolamento (CEE) del Consiglio n. 797/85 - del Fondo sociale e del Fondo europeo di sviluppo regionale,
1. ritiene opportuno mettere a punto, sul piano comunitario, una strategia, basata su un approccio integrato ai problemi dello sviluppo della montagna e su una rigorosa tutela dell'ambiente, destinata a indurre coloro che vivono nelle zone di montagna a restarvi nonché ad attirarvi nuovi residenti permanenti; ritiene che tale strategia debba soddisfare le esigenze fondamentali dei residenti per una vita dignitosa, garantendo i servizi civili e dando, in particolare, attuazione pratica al diritto all'abitazione, e debba vertere, per esempio, sui diversi aspetti della proprietà fondiaria e, in particolare, sulla protezione del piccolo proprietario;
2. rileva che si possono incontrare problemi nella formulazione di criteri comunitari atti a definire le regioni di montagna e ritiene che i parametri relativi all'altitudine dovrebbero tener conto degli effetti di latitudine e clima sul potenziale agricolo delle regioni interessate; considera, a tale riguardo, che in Irlanda e Scozia lo *status* di regione di montagna andrebbe accordato a zone di minore altitudine che nelle regioni meridionali, in cui le condizioni climatiche sono meno rigide;
3. raccomanda che siano applicate a livello nazionale e locale norme di assetto territoriale atte a garantire che nelle regioni di montagna il mercato immobiliare e fondiario locale continui ad assicurare ai residenti permanenti possibilità di alloggio accessibili;

Agricoltura

4. rileva che l'agricoltura e la silvicoltura di montagna, oltre a produrre derrate alimentari e materie prima di alta qualità, garantiscono che la terra sia sfruttata e curata con competenza conforme agli obblighi della conservazione e della protezione dell'ambiente, assolvendo pertanto a una funzione ecologica e di salvaguardia;
5. è convinto che solo l'agricoltura di montagna possa mantenere la densità di insediamenti necessaria a una sufficiente dotazione del territorio di impianti per l'approvvigionamento e lo smaltimento, l'istruzione, il trasporto e il tempo libero;

Sviluppo economico delle zone di montagna

6. ricorda che numerose imprese ad alta tecnologia, spesso piccole imprese, hanno bisogno per il loro funzionamento dell'ambiente tranquillo e pulito caratteristico delle zone di montagna e raccomanda che gli strumenti comunitari volti a incoraggiare le piccole e medie imprese tengano pienamente conto delle esigenze e del carattere specifico delle regioni di montagna;
7. deve purtroppo constatare che, a causa delle condizioni naturali ed economiche per molti aspetti sfavorevoli, le differenze di reddito tra l'agricoltura di montagna e quella di altre regioni continuano ad aumentare, comportando il rischio di uno spopolamento di vasti territori;

Infrastrutture di trasporto nelle zone di montagna

8. raccomanda che la politica comunitaria dei trasporti si adoperi per migliorare le comunicazioni intracomunitarie senza nuocere all'ambiente vulnerabile delle zone di montagna e favorisca le comunicazioni locali e regionali in tali zone;

L'ambiente nelle zone di montagna

9. deplora che il progetto di risoluzione presentato dalla Commissione sulla continuazione e l'attuazione della politica della Comunità europea e di un programma d'azione in materia ambientale (1987-1992) (COM 86-485 def.) non attribuisca maggiore importanza ai problemi specifici delle regioni di montagna e chiede alla Commissione di colmare tale lacuna;

Raccomandazioni

10. raccomanda l'attuazione delle seguenti misure:
- esenzione fiscale per le aziende di montagna nell'ambito di una regolamentazione a livello comunitario;
- maggiore sostegno al miglioramento delle strutture aziendali e sovraziendali, soprattutto nelle zone caratterizzate da spopolamento;
- esenzione, almeno per le piccole aziende, da qualsiasi misura limitativa come il prelievo di corresponsabilità o le quote di produzione;
- promozione del lavoro a tempo parziale per i piccoli agricoltori;
- incoraggiamento dei soggiorni di vacanza in fattoria, al fine di creare un reddito supplementare per l'azienda agricola;
- pagamenti diretti alle aziende agricole di montagna: mediante tali pagamenti devono essere compensate le prestazioni economiche generali degli agricoltori di montagna mirando altresì al necessario equilibrio dei redditi; tali pagamenti diretti devono essere subordinati alle prestazioni e avere un'entità tale da costituire un efficace strumento per potenziare l'attività delle aziende;
- istituzione di un sistema di crediti agevolati e a lungo termine quale strumento volto al sostegno e allo sviluppo delle aziende agricole in questione.
- concessione di più cospicui sostegni integrativi per compensare, almeno parzialmente, gli svantaggi naturali;
- esclusione delle prestazioni sociali, laddove esse costituiscano l'unica risorsa alternativa, dal calcolo delle indennità compensatrici;
- creazione di possibilità di guadagno secondario per le piccole aziende agricole; in tali aziende può essere ottenuto un reddito adeguato alle esigenze della famiglia solo se, oltre all'attività agricola, è svolta un'attività di altro tipo che procuri un ulteriore introito il che è possibile solo se il luogo in cui svolgere tale lavoro sussidiario si trova ad una distanza accettabile;
- il sostegno a tali programmi di sviluppo va fissato tenendo conto del livello di benessere delle regioni interessate;
- il sovvenzionamento di programmi accelerati di rimboschimento delle zone colpite da catastrofi ecologiche causate da incendi, soprattutto nelle regioni mediterranee;

11. raccomanda che gli aiuti alle zone di montagna vengano concessi anche per il potenziamento del turismo e delle attività di artigianato artistico nonché per l'incentivazione di attività industriali e nel settore dei servizi che, come nel caso dell'industria alimentare, vengono svolte in tali territori e possono arricchire la vita economica e sociale delle zone di montagna mediante un migliore sfruttamento delle loro risorse;
12. ritiene che sarebbe possibile realizzare, a favore delle zone di montagna, operazioni integrate, in particolare operazioni di riassetto dei massicci, volte
- al miglioramento delle comunicazioni stradali, ferroviarie e aeree,
- allo sviluppo coerente del turismo;
- al miglioramento della produttività agricola al fine di aumentare la produzione destinata al consumo locale o nei settori in cui la Comunità è deficitaria, come quello del legname da costruzione;
- all'esame delle possibilità di sfruttare al massimo le fonti d'energia alternativa che rispettano l'ambiente, come le risorse idriche, l'energia eolica, la biomassa;
- allo sviluppo delle piccole industrie;
- all'adozione di misure specifiche in favore di zone suscettibili di restare iso-

late a causa della neve;
- all'adozione di misure per la promozione dell'apicultura nelle regioni montane;
- al sovvenzionamento di programmi di occupazione integrativa (nel settore manifatturiero, artigianale ed ecologico) per gli abitanti delle regioni montane, al fine di migliorarne il tenore di vita;

13. chiede che sia avviata e sviluppata una politica forestale comunitaria;

14. ritiene che l'istituzione di un sistema di parchi naturali di montagna dovrebbe consentire di tutelare valori naturalistici e paesaggistici rappresentativi e dovrebbe consentire di sperimentare moderni tipi di attività economiche volte a offrire sia un presidio territoriale che nuove prospettive di lavoro per i residenti;

15. invita la Commissione a elaborare una comunicazione in cui siano esposti i mezzi con i quali la Comunità potrebbe contribuire a favorire lo sviluppo economico e sociale delle zone di montagna;

16. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione a essa attinente alla Commissione e al Consiglio.

Il futuro dell'agricoltura in Europa: un documento della CEA

La Confederazione europea dell'agricoltura-CEA ha riunito a Roma per la 39ª Assemblea generale, dal 5 al 9 ottobre 1987, i delegati delle organizzazioni agricole e silvicole e delle cooperative e mutue agricole, in rappresentanza degli agricoltori di 20 Paesi europei. Al termine dei lavori, che hanno consentito di analizzare la situazione dell'agricoltura europea, la CEA ha rivolto all'opinione pubblica, ai Governi ed ai Parlamentari la dichiarazione che qui pubblichiamo.

L'agricoltura, la silvicoltura e la politica agricola nei Paesi dell'Europa occidentale, come in molti Paesi produttori nel mondo, affrontano grandi difficoltà per diversi motivi:
— il progresso tecnico fa aumentare la produzione agricola più rapidamente della richiesta di prodotti agricoli;
— i mercati interni sono saturi; sul mercato mondiale mancano gli acquirenti solvibili per una produzione in continua crescita. L'organizzazione del commercio agricolo internazionale aumenta le differenze nel GATT;
— il reddito degli agricoltori europei e delle loro famiglie è diminuito sensibilmente in questi ultimi dieci anni malgrado i progressi produttivi del lavoro;
— per il prossimo futuro è poco probabile un aumento economico sensibile che stimoli anche la domanda di prodotti agricoli;
— l'elevata disoccupazione e la mancanza di alternative di impiego nel settore non agricolo, l'invecchiamento della popolazione rurale e l'abbandono di un lavoro ingrato da parte dei giovani sono, a diversi livelli nei vari Pesi, fattori che limitano lo sviluppo strutturale;
— il finanziamento della politica agricola ha raggiunto il limite massimo sia in Europa occidentale che negli Stati Uniti.

A fronte di tale situazione, le organizzazioni membre della CEA dichiarano:
— L'azienda agricola familiare rappresenta l'ideale dell'agricoltura europea; è caratterizzata dal fatto che le decisioni circa l'utilizzo delle terre, il lavoro e il capitale sono totalmente della famiglia coltivatrice;
— una concorrenza internazionale nel settore agricolo che si basi solo sul principio dei vantaggi comparativi — soluzione che la recente dichiarazione dell'OCSE a Parigi ha indicato per risolvere la crisi dell'agricoltura — non si può adottare senza riserve né in Europa né nel mondo. Attualmente nessun Governo europeo accetterebbe di mettere in discussione la propria sicurezza alimentare, di abbandonare cioè per motivi di concorrenza una infrastruttura rurale efficiente (aziende agricole, cooperative, industria, artigianato, commercio);
— un cambiamento strutturale, accettato da tutte le organizzazioni agricole europee, deve perseguire il miglioramento della situazione materiale e sociale della popolazione rurale e non il suo declassamento sociale;
— il progresso tecnico prosegue. I più recenti progressi della biotecnologia lasciano prevedere a breve termine nuove possibilità di produzione che solleveranno nuovi problemi. Il politico riduce il danno delle eccedenze continue, l'agricoltore l'abbassamento dei prezzi; un numero crescente di consumatori inquieti si chiede se i prodotti agricoli trasformati dall'industria alimentare corrispondono ancora al loro desiderio di prodotti naturali;
— un'agricoltura rispettosa delle tradizioni ed efficiente è la garanzia di una produzione di prodotti sani, di qualità, caratteristici di ogni regione. Essa mantiene un paesaggio modellato attraverso i secoli e assicura all'Europa e ad una parte del mondo l'approvvigionamento di prodotti alimentari di ottima qualità.

Gli agricoltori europei sono pronti a raccogliere la sfida del futuro. Agiscono a favore di un'agricoltura i cui redditi saranno essenzialmente determinati dai successi ottenuti sul mercato dalle aziende. Ad armi pari, non temono la concorrenza sul mercato mondiale e chiedono ai propri Governi di approfittare delle opportunità di trattativa nei negoziati in corso al GATT, per migliorare la posizione dell'agricoltura europea sia sul piano nazionale che su quello internazionale.

Di conseguenza, le organizzazioni membre della CEA esprimono ai Governi dei propri Paesi, della CEA e delle istituzioni internazionali (ONU, OCSE, GATT, Consiglio d'Europa) le seguenti rivendicazioni:

1. L'offerta dei prodotti agricoli deve corrispondere alla domanda. Tutte le possibilità devono essere sfruttate a questo scopo, tenendo conto delle situazioni regionali:
— con l'orientamento verso prodotti nuovi e con la promozione di mercati per la biomassa;.
— con l'aumento dell'utilizzo di cereali nella produzione animale;
— con la riconversione dei suoli per lo sfruttamento forestale, per la ricreazione e la conservazione della natura;
— con l'estensione della produzione e con la produzione *« biologica »*.

In attesa di risultati dai provvedimenti a lungo termine, possono essere provvedimenti efficaci la messa a maggese, la riduzione della soccida e la introduzione di contingentamenti.

2. Il problema delle eccedenze deve essere studiato a fondo sia nazionalmente che internazionalmente. Questo è il solo modo per attenuare la crisi agricola internazionale. Tuttavia gli agricoltori europei saranno pronti ad adottare altri provvedimenti che limitano la produzione solo nel momento in cui le trattative internazionali garantiranno una migliore intesa (incluse le importazioni e le esportazioni) e quando gli stessi commercianti europei saranno pronti a rispettare la disciplina nel commercio internazionale.

3. Contemporaneamente ai provvedimenti per un migliore rapporto tra offerta e domanda, deve essere promossa una politica strutturale sociale e di severa formazione, volta a:
— mantenere la posizione preponderante dell'educazione e della formazione permanente in agricoltura nella politica agricola governativa;
— creare degli impieghi nell'artigianato e dei redditi extragricoli (turismo, artigianato rurale) nelle regioni rurali e adatte, per renderle vivibili;
— rendere concorrenziali le aziende agricole e difenderle;
— facilitare gli agricoltori anziani nella cessazione dell'attività agricola con un sistema di pre-pensionamento adeguato;
— promuovere risorse alternative per gli agricoltori in settori economici extragricoli (cooperative di utilizzo in comune di macchine agricole, servizi comunali, conservazione dell'ambiente, ecc.);
— migliorare l'ambiente economico regionale;
— aiutare l'agricoltura nelle regioni sfavorite con provvedimenti specifici;
— impedire che la produzione agricola venga concentrata nelle mani di grandi gruppi industriali. L'utilizzo in comune di attrezzature, la cooperazione nell'acquisto di mezzi di produzione, la trasformazione e la vendita di prodotti finiti, sono fattori importanti per difendere l'indipendenza degli agricoltori. In futuro la politica agricola governativa dovrà aiutare maggiormente le aziende di tipo familiare dal semplice aiuto alla mutua assistenza con una legislazione adatta.

4. Una coerente legislazione sui marchi di qualità e sulla dichiarazione delle merci deve proteggere il produttore, il fabbricante e il consumatore contro una concorrenza sleale dei prodotti di imitazione. Tuttavia questa protezione legale potrà essere garantita solo se, allo stesso tempo, una rigorosa legislazione degli Stati assicurerà anche una protezione contro la concorrenza sleale con prodotti d'imitazione importati.

5. Anche in agricoltura bisogna assolutamente tener conto degli aspetti economici ed ecologici. Tenuto conto delle scoperte scientifiche più recenti e osservate le giuste proporzioni, le esigenze ecologiche vanno definite in modo obiettivo.

La Confederazione europea dell'agricoltura-CEA fa appello alle organizzazioni membre per unirsi in una stretta collaborazione per difendere insieme gli obiettivi di questa dichiarazione. Le difficoltà che sono di fronte alle organizzazioni agricole europee potranno essere superate solo con una agricoltura unita.

Alpe Adria - Arge Alp: un progetto per l'area alpina

Le Alpi, lo sviluppo delle economie che vivono delle loro risorse, la difesa dell'ambiente naturale, la ricerca di un nuovo equilibrio tra l'uomo e l'ambiente attraverso un ripensamento dell'economia montana sono stati i temi centrali attorno ai quali si è sviluppato a Bled, in Slovenia, il dibattito dei rappresentanti di oltre 20 Regioni, Laenders, Repubbliche, Cantoni, che fanno parte delle Comunità di Alpe Adria e di Arge Alp, e che appartengono a cinque diverse Nazioni (Svizzera, Austria, Jugoslavia, Ungheria ed Italia). La riflessione sul *« Problema Alpi »* è stata avviata da uno studio compiuto sui boschi della Slovenia e che ha condotto a considerazioni allarmate sia per l'impatto economico sia per alcune deviazioni di carattere biogenetico riscontrate. La moria dei boschi ha assunto in Slovenia dimensioni tali da mettere in pericolo la loro utilità generale produttiva e nelle parti più esposte agli inquinamenti il governo tradizionale dei boschi non è più adatto e spesso è anche irrealizzabile: così afferma una relazione ufficiale presentata dalla quale si ricavano anche indicazioni relative a numerosi mutamenti e danni a carico del patrimonio ereditario dei boschi analizzati.

Partendo da questi risultati ed in attesa di conoscere i dati di uno studio sull'inquinamento dell'Adriatico, i rappresentanti italiani nelle due Comunità (Angeli per il Trentino, Bazzanella per il Trentino-Alto Adige, Bernini per il Veneto, Piasutti per il Friuli-Venezia Giulia e Tabacci per la Lombardia) hanno chiesto di *« cambiare marcia »* e di porsi, come ha detto Tabacci, *« un obiettivo più alto »* frutto di un impegno *« morale, civile e ideale »* prima di tutto verso le popolazioni alpine. Il Presidente della Lombardia, prendendo lo spunto dal dramma della Valtellina, ha affermato che va chiaramente affrontato il delicato rapporto uomo-ambiente, specie nelle Alpi, rispetto al quale i problemi posti dalla gestione del patrimonio boschivo sono solo un aspetto. Di qui la sollecitazione alle due Comunità di lavorare assieme per risolvere un problema che al loro interno può trovare un valido spunto di riflessione.

Il Presidente del Veneto Bernini ha proposto al riguardo la costituzione di una Commissione speciale mista delle due Comunità, chiamata a raccogliere dati, esperienze, valutazioni e offrire indicazioni e proposte che pongano al centro il tema dell'uomo e il suo vivere nell'ambiente alpino; un richiamo alla concretezza è venuto dal presidente Biasutti del Friuli-Venezia Giulia perché si passi dalle dichiarazioni di intento all'esecuzione di progetti, mentre il Presidente della Provincia di Trento, Angeli, che è anche Presidente di turno di Arge Alp, ha rivelato la necessità di valorizzare al massimo i momenti unitari per porre anche in modo diverso il problema delle Alpi sul piano europeo.

A fianco del tema politico relativo all'attività delle due Comunità rispetto ai dati emergenti, il dibattito e le decisioni assunte hanno riguardato in massima parte il tema della tutela ambientale: sono state approvate infatti alcune risoluzioni relative a misure contro i danni ai boschi, alle strutture delle principali assi di traffico per i trasporti internazionali su strada e su rotaia con un preciso riferimento ai problemi posti da Svizzera e Austria a favore del trasporto delle merci su rotaia, all'adozione di misure per la tutela del suolo e delle acque, alla definizione di un gruppo delegato a coordinare le procedure in caso di catastrofi naturali e gravi incidenti tecnici.

L'INTERVISTA

di Mario Chianale



Nuovi mezzi finanziari per la montagna: proposte e pareri del sen. Carlotto, Sottosegretario alla Sanità

Un sovracanone: sembra un qualcosa dovuto in più, quasi un raggiro per maggiori entrate. È l'oggetto di un disegno di legge presentato al Senato dal Sen. Natale Carlotto ed alla Camera dell'On. Giovanna Tealdi. Il fine, di per sè positivo, lo si trova nella relazione del d.d.l. *« favorire iniziative pubbliche e private intese a realizzare i serbatoi artificiali a fini irrigui nel rispetto delle esigenze delle popolazioni montane »* ed al fine di *« rivitalizzare l'economia montana che possa rientrare in misura non eccessivamente onerosa nelle spese a carico dei concessionari di grandi derivazioni da cui traggono consistenti benefici ».*

Nell'intento di approfondire lo spirito della proposta abbiamo sentito il Sen. Carlotto, Sottosegretario alla Sanità, rivolgendogli una prima domanda: perché questa proposta così specifica?

« Se permette vorrei fare una premessa, mi sembra doverosa verso i lettori della rivista della montagna: non credo sia ininfluente il fatto che sia nato e cresciuto in un'area montana e per motivi di lavoro in questa zona, circostante a Ceva e comunque nella provincia di Cuneo, abbia operato nell'ambito della Coldiretti, interessandomi quindi principalmente di agricoltura. Conosco bene i problemi generali della montagna, delle aree marginali o interne. Qualcuno sostiene che fare una politica generale per la montagna sia perdente, date le caratteristiche strutturali ed ambientali: gli investimenti sarebbero poco produttivi; altri sostengono che il futuro vedrà scelte altre aree, lontane da queste... Non la penso così: anzitutto l'area di montagna è stata ed è zona culturalmente ricca: in secondo luogo da un punto di vista produttivo necessita di sostegni finanziari e strutturali: da qui il provvedimento da cui prende spunto il nostro incontro che però non è isolato ».

Cioè lei ha un quadro di riferimento?

« Anzitutto, pensando ad un concetto già espresso in passato, di « una montagna che produce » mi sembra che la prima cosa sia radicare la persona al suo ambiente: è bene tutelare la fauna, la flora, il paesaggio come anche in un recente passato è stato fatto, ma è basilare privilegiare la permanenza dell'uomo in montagna, su tutta la montagna, su tutto il territorio: i provvedimenti possono spaziare: dalle strade vicinali ai rifacimenti di case e baite o altro specifico. Vorrei ricordare a questo proposito che a Cuneo, come deputato, avevo promosso una commissione per i problemi della montagna che aveva individuato una serie di interventi primari sui quali muoversi: uno di questi fu ad esempio quello relativo ai registratori di cassa: lo dicemmo già allora e cioè, che favorire la permanenza e l'apertura di esercizi comunali nei piccolissimi Comuni aveva un significato sociale poiché tante volte il negozio ha una valenza aggregativa superiore allo stesso fatto commerciale: nello stesso tempo volevamo sottolineare la possibilità che dovrebbero avere nella stessa misura tutti i cittadini. Perché alcuni devono poter trovare il pane fresco tutti i giorni ed altri no? Se le condizioni di vita si evolvono e migliorano ciò deve avvenire per tutti e non solo per coloro che già beneficiano di condizioni favorevoli. La permanenza del cittadino in montagna ha una valenza sociale: non sto a ricordare i fatti recenti della Valtellina ma lo spopolamento favorità ulteriormente il degrado in montagna perché da un lato la gente non accetta più sacrifici che un tempo sembravano normali, dall'altra non è giusto chiedere una condizione di vita marginalizzata come lo è ancora sovente oggi ».

C'è una impotenza di fondo nel tentare di cambiare le cose: l'esempio sta nella scelta politica fatta nell'ambito del Governo di cui fa parte. Osserva il Sen. Carlotto: *« È stato istituito un ministero per le aree urbane che contandole sulla punta delle dita di una mano raccolgono poco più di otto milioni di persone. La popolazione montana è di oltre dieci milioni, per cui, pur contando meno mi pare legittima la richiesta di avere come interlocurore, almeno, un sottosegretario con specifica delega.*

Le materie non mancano: è anche l'osservazione dell'On. Tealdi, la quale si occupa prevalentemente di problemi sociali.

« Perché non prevedere tariffe agevolate per gli allacciamenti telefonici, elettrici, del gas » — osservano entrambi — *nelle zone di montagna? Sono servizi ormai essenziali e giustizia vorrebbe che a questi cittadini venga riconosciuto il maggior onere sopportato ».*

Per quanto riguarda nello specifico l'attività del Ministero della Sanità come si pone la zona montana?

« Premesso che, fondamentalmente, occorre indirizzarsi verso un maggior reddito pro capite, perché sarebbe illusoria l'attrattiva solo paesaggistica, occorre favorire un ambito più accogliente, con la valorizzazione degli enti locali. Nella riforma della riforma sanitaria mi batterò affinché gli enti che rappresentano la montagna abbiano la responsabilità dovuta ».

È un'affermazione di altri che le Comunità montane con funzioni di USL abbiano avuto una incisività maggiore.

« La legge 833 riconosceva la possibilità di affidare alle Comunità compiti sanitari: nella zonizzazione che si andrà a fare, proporrò che si tenga conto anche della esperienza maturata ».

Gravi ritardi della Regione Sardegna nell'erogazione dei trasferimenti statali alle Comunità montane

Riteniamo doveroso segnalare sulle pagine della Rivista la preoccupante situazione di disagio creatasi in Sardegna per le Comunità montane, in relazione alla mancata erogazione dei fondi per investimenti ex legge 1102/71 che, com'è noto, vengono trasferiti alle Comunità dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica transitando per le Regioni.

Risulta che non siano stati neppure ripartiti i fondi 1986 e 1987, mentre la Comunità montana Sa Giara (CA) non si è vista accreditare neanche quelli riferiti agli anni 1984 e 1985.

Al riguardo, pubblichiamo in calce la deliberazione adottata il 22 ottobre dalla menzionata Comunità montana, con l'auspicio che si stabiliscano al più presto — grazie anche all'intervento della Delegazione UNCEM — più stretti e proficui rapporti con il competente Assessorato regionale, atti a favorire per l'avvenire la presenza attiva e la piena operatività delle Comunità montane.

La Giunta esecutiva della Comunità montana Sa Giara (CA):

— **Rilevato** che alla data odierna:

a) non sono ancora stati accreditati a questa Comunità montana i fondi citati in oggetto per gli anni 1984 e 1985;
b) non sono stati neppure ripartiti fra le Comunità montane della Sardegna i fondi relativi agli anni 1986 e 1987;
c) alcun segnale positivo o nota informativa in merito risultano pervenuti alle Comunità montane della Sardegna da parte del competente Assessorato Regionale alla Programmazione, Bilancio e Assetto del Territorio;

— **Preso atto** che la mancata e puntuale erogazione dei fondi menzionati, già di per sè questi di minima entità, conduce questa Comunità montana alla paralisi amministrativa e punisce e tradisce le giuste aspettative economiche e sociali delle popolazioni del territorio comunitario;

— **Ritenuto giusto** esprimere il sentito rincrescimento di questa Comunità montana per il grave disagio derivante da tale stato di cose;

— A votazione espressa nei modi di legge:

UNANIME DELIBERA

1) di manifestare vivo rammarico per il negativo atteggiamento tenuto dall'Assessorato alla Programmazione e Assetto del Territorio della Regione Autonoma Sardegna nei confronti delle Comunità montane della Sardegna, le quali di fatto sono attualmente impedite nella loro attività preminente di sviluppo economico e sociale delle popolazioni presenti nel proprio territorio venendo loro a mancare il necessario sostegno finanziario dovuto ai sensi della L. 1102/71;
2) di porre all'attenzione delle altre Comunità montane della Sardegna e dell'UNCEM la necessità di una rivendicazione unitaria nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna del riconoscimento reale dell'Ente Comunità montana, attraverso l'istituto delle deleghe sulla programmazione locale del territorio montano e svantaggiato;
3) di richiedere ulteriormente l'erogazione e l'assegnazione dei fondi di cui alla richiamata L. 1102/71 all'Assessorato Regionale alla Programmazione, Bilancio e Assetto del Territorio.

Varata la nuova Legge Regionale della Valle d'Aosta sulle Comunità montane

In ordine al servizio apparso sul numero scorso a pag. 21, inerente la revisione della disciplina sulle Comunità montane della Valle d'Aosta, comunichiamo che il provvedimento è passato al vaglio del Commissario di Governo senza rilievi ed è ora in pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Regionale.

Pertanto il testo della normativa, riportato nello stesso articolo in estratto, non ha subito modifiche.

Comunità montana Elba e Capraia: fiori protetti a Portoferraio

Nel 1985 la Comunità montana dell'Elba e Capraia ha individuato alcune specie floreali da proteggere.

Ora il comune di Portoferraio, con una delibera dello scorso mese di agosto ed una recente ordinanza (n. 509 del 28.9.87) ha vietato in tutto il territorio comunale, con decorrenza 1/10/1987, l'estirpazione, la recisione e la raccolta delle seguenti specie (e loro parti):

— GINEPRO (*Iuniperus communis*)
— GINEPRO SABINA (*Iuniperus phoenicea*)
— GINEPRO COCCOLONE (*Iuniperus oxicearus*)
— GINESTRA SPINOSA (*Genista aspalathoidea*)
— GINESTRA ODOROSA (*Spartium junceum*)
— GINESTRA DEI CARBONARI (*Cytisus scoparius*)
— CISTI (*Cistus scoparius, cistus salvifolius, cistus monspeliensis*)
— CORBEZZOLO (*Arbutus unedo*)
— LENTISCO (*Pistacia lentiscus*)
— ELICRISO (*Helichrysum italicum*)
— FELCE FLORIDA O REALE (*Osmunda regalis*)

Per i contravventori si applica una sanzione amministrativa da L. 20.000 a L. 200.000. Gli Ufficiali e gli Agenti della Guardia Forestale e della Forza Pubblica sono incaricati dell'esecuzione dell'ordinanza.

Il profilo professionale del Segretario della Comunità montana: la proposta dell'ANASCOM

Pubblichiamo il testo del documento dell'ANASCOM (Associazione Nazionale Segretari Comunità montane) circa la figura e la posizione del Segretario della Comunità montana.

Tale proposta è stata recepita dall'UNCEM e costituirà la base di discussione in seno alla Commissione costituita presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica per la definizione dei profili professionali in relazione all'organizzazione del lavoro, di cui all'art. 22 del DPR 13/5/87, n. 268.

Premessa

Il D.P.R. 13.5.1987, n. 268 che ha recepito l'ultimo accordo per il comparto del personale degli Enti Locali ed esplica la propria validità giuridica dal 1.1.1985 al 31.12.1987, dispone in particolare all'art. 22 l'istituzione di una Commissione paritetica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione Pubblica — *« per l'individuazione e descrizione dei profili professionali in relazione all'organizzazione del lavoro nelle specifiche realtà dei diversi Enti ed Amministrazioni »* destinatarie dell'Accordo, onde raggiungere il fine *« della omogeneizzazione e della trasparenza delle posizioni giuridico-funzionali e per quelle emergenti anche a seguito delle innovazioni tecnologiche ».*

Le finalità individuate nell'articolo regolamentare appena citato corrispondono ai principi fondamentali statuiti con Legge 29.3.1983, n. 93, ai sensi dell'art. 117 Cost., e che all'art. 4 stabilisce appunto l'ispirazione delle leggi e dei regolamenti *« ai principi »* della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e della efficienza amministrativa.

Il Tit. 2° della Legge 93 *« Principi normativi di omogeneità »* ed in particolare gli artt. 17 *« qualifiche funzionali »* e 18 *« profili professionali »* esprimono poi quelli che sono i parametri di valutazione delle qualifiche (*« contenuto oggettivo del rapporto di servizio in relazione ai requisiti richiesti per lo svolgimento della attività lavorativa »* e per le qualifiche elevate anche *« i requisiti culturali e di esperienza professionale, nonché i compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi e delle derivanti responsabilità burocratiche »*) e dei profili professionali (amministrativi e tecnici) legati al *« peculiare contenuto del tipo di prestazione, dei titoli professionali richiesti e delle abilitazioni stabilite dalla legge per l'esercizio delle professioni ».*

Questa sintetica premessa appare necessaria per comprendere quale sia l'ambito positivo di azione che ha guidato le parti legittimate all'Accordo compartimentale per gli Enti Locali ex art. 8 L. 93, nello sforzo non ancora ultimato di raggiungere il *« raggruppamento omogeneo delle attività lavorative »*, fissando per ogni qualifica funzionale *« un livello retributivo unitario, articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità ed ispirato al criterio della onnicomprensività »*, come recita l'art. 17, ultimo comma, della citata legge quadro sul pubblico impiego.

In particolare, detti principi hanno trovato illustrazione nell'allegato A del D.P.R. n. 347/83, disciplinante l'accordo '84-'86, attraverso l'enunciazione esemplificante delle diverse qualifiche funzionali operanti presso gli Enti e questo in attuazione di un impegno già preso con l'art. 29 del precedente D.P.R. n. 810/80.

Il D.P.R. 347 ha peraltro realizzato molto di più, introducendo con l'art 2 la tipologia delgi Enti e con l'art. 14 l'istituto della *« Organizzazione del lavoro »*, riferita alle competenze funzionali demandate alle Amministrazioni nel quadro della riforma delle autonomie locali, del processo di decentramento istituzionale, della delega delle funzioni e del nuovo ordinamento, cui conseguono necessariamente la ristrutturazione dei Servizi e degli Uffici.

Per quanto riguarda le Comunità montane, i principi appena illustrati, non hanno ancora trovato giusta applicazione per la difficoltà di determinare esattamente la funzionabilità degli organismi, affidata alla volontà diversa dei rispettivi legislatori regionali, tuttavia gli Enti montani hanno trovato positiva collocazione nell'ordinamento generale (v. Legge 382/75; D.P.R. n. 616/77; la legislazione sulla Finanza Locale, ecc.) a fianco di Province e Comuni ed ispirano direttamente la propria azione ad una autonoma capacità di programmazione socio-economica ed urbanistica.

In questo senso le Comunità dimostrano una buona attitudine ad organizzare il proprio modello amministrativo secondo la logica dell'art. 14 D.P.R. e dell'art. 13, 2° comma del D.L. 10.7.1987 m. 271, con formazione di gruppi di lavoro interdisciplinare (staff) e costituzione di aree di funzioni omogenee, finalizzate alla realizzazione di specifici progetti e secondo un sistema che consente la massima efficienza e produttività di gestione, legate comunque al contenimento e controllo della spesa ed a sistemi di analisi contabile per la valutazione dei costi-benefici inerenti i singoli obiettivi-programma o progetti.

Profilo professionale dei Segretari delle Comunità montane

Al momento della definizione del D.P.R. 347 le Comunità montane risultavano ancora un oggetto misterioso e così le figure che operavano funzionalmente presso le medesime; ne sortì una determinazione tipologica fondata su parametri quanto mai incerti ed imprecisi ed in particolare ne derivò l'impossibilità di determinare compiutamente i profili professionali dei dirigenti.

Si dispose automaticamente con l'art. 2 che le figure apicali fossero il Segreta-

rio ed il Direttore dell'Ufficio Tecnico-Urbanistico, inquadrati alla 1ª qualifica dirigenziale se appartenenti alle Comunità montane di tipo 2 ed alla 8ª qualifica funzionale se inseriri nelle Comunità montane di tipo 3.

Al di là della appartenenza al medesimo Ente, ciò significherebbe che le funzioni svolte dal Segretario e dal Direttore dell'Ufficio Tecnico-Urbanistico ed i profili professionali risultino omogenei e che entrambi possano trovare collocazione nelle declaratorie, di cui all'allegato A del D.P.R. 347, riferite all'8ª qualifica funzionale e/o alla 1ª qualifica dirigenziale.

Esaminiamo allora quali siano i contenuti delle citate declaratorie funzionali, confrontandole successivamente con i contenuti delle prestazioni richieste e svolte dal Segretario Generale di una Comunità montana; soltanto in questo modo, si ritiene di poter equamente individuare gli eventuali caratteri di omogeneità funzionale oppure rimarcare le differenze sia verso le definizioni generiche che verso l'omologo apicale *« Direttore Tecnico »*. L'analisi tende comunque all'unica e positiva volontà di determinare compiutamente il profilo professionale del Segretario della Comunità montana, in considerazione delle peculiari caratteristiche rivestite dal medesimo nel rapporto funzionale con l'istituzione.

Per l'8ª qualifica funzionale appartenente ai *« Funzioanri »* si distinguono:
a) **Complessità e difficoltà delle prestazioni** comprendenti attività di studio, ricerca, elaborazione di piani e programmi abbinati ad elevata specializzazione professionale, il controllo dei risultati nelle materie di competenza, l'istruttoria, la predisposizione e la formazione di atti e provvedimenti di notevole difficoltà; può comportare la direzione di una unità operativa organica;
b) **Autonomia operativa e iniziativa**, con facoltà di decisione ed autonoma iniziativa nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi generali;
c) **Responsabilità**, piena disponibilità dell'attività direttiva svolta, delle istruzioni impartite e del conseguimento degli obiettivi previsti dai programmi di lavoro;
d) **Requisiti di accesso dall'esterno**, diploma di laurea nonché la prescritta abilitazione nel caso di prestazione professionale. Vengono inoltre individuate le rispettive aree di attività, amministrativa o tecnico-contabile ed esemplificativamente indicate le figure professionali (laureati professionali, analisti di sistema, laureati con direzione di unità operativa o attività di studio o ricerca).

Per la qualifica dirigenziale vengono rappresentati i seguenti contenuti funzionali:
— la funzione è rivolta all'attuazione dei programmi di sviluppo economico e sociale in relazione agli indirizzi politico-amministrativi dei competenti organi istituzionali e si esplica attraverso: 1) il rapporto degli apparati amministrativi con le entità politiche, mediante un apporto diretto alla formazione delle scelte, degli indirizzi e dei programmi e della loro attuazione e verifica; 2) coordinamento delle relazioni interfunzionali onde garantire la interdisciplinarietà e la coerenza dell'azione amministrativa dell'Ente;
— l'esercizio della funzione è caratterizzato da preparazione culturale e professionale in grado di garantire rapporti interdisciplinari e interprofessionali, di piena autonomia tecnica di decisione e di direzione nella organizzazione ed utilizzazione delle risorse umane e strumentali assegnate, della diretta responsabilità dell'attività personalmente svolta nonché delle decisioni assunte e delle disposizioni impartite nell'esercizio delle rispettive attribuzioni;
— i compiti e le attribuzioni riguardano l'organizzazione e la direzione delle strutture operative cui i dirigenti sono preposti, con tutte le iniziative di supporto agli Organi politico-istituzionali, di studio e di ricerca, di determinazione e selezione degli obiettivi nonché l'amministrazione degli stanziamenti di bilancio riservati alle funzioni delle rispettice strutture, l'esercizio di deleghe da parte degli Organi istituzionali, l'emanazione di circolari per l'applicazione di leggi e regolamenti, la partecipazione ad organi collegiali, commissioni o comitati operanti in seno all'amministrazione;
— la responsabilità riguarda l'espletamento delle funzioni sopradescritte nonché il buon andamento e l'imparzialità dell'azione degli Uffici o attività cui sono preposti. Negli Enti di tipo 2, il 1° dirigente ha la direzione della massima unità operativa presente nell'Ente stesso, in quelli di tipo 1, la 2ª qualifica dirigenziale è il responsabile delle massime unità organizzative.

Se rapportiamo le funzioni appena descritte a quelle deputate e svolte dal Segretario Generale della Comunità montana si può osservare quanto segue:
— i contenuti funzionali sono i medesimi espressi in larga accezione per le figure dirigenziali più sopra parafrasate in base alla competente declaratoria di cui all'allegato A del D.P.R. 347, solo che non si riferiscono ad un settore operativo (v. ad es. il Capo-ripartizionale comunale e/o provinciale), ma investono tutta l'organizzazione dell'Ente.

Ciò significa, in particolare, che lo studio, l'organizzazione e la direzione degli aspetti inerenti l'operatività di tutti gli uffici per gli effetti che la medesima produce, dal punto di vista giuridico, amministrativo, e contabile, all'interno ed all'esterno dell'apparato, si riconducono alla figura del Segretario il quale, in ultima istanza, risulta responsabile del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione dell'Ente.

Questa totale imputazione di responsabilità trova puntuale verifica nel rapporto esistente tra il Segretario e gli Organi politico-istituzionali, ai quali deve fornire adeguato supporto tecnico-legale nell'attuazione dei programmi di sviluppo economico e sociale e dei quotidiani indirizzi e scelte operative derivanti dai medesimi ed ancor prima nella funzione esercitata con autonoma presunzione di legittimità durante la stesura delle deliberazioni collegiali.

Un'altra importante conferma della particolare e delicata posizione del Segretario Generale nell'apparato burocratico dell'Ente deriva dall'attività di rogito che, ai sensi dell'art. 87 del T.U.L.C.P. n. 383/1934, esso è autorizzato a compiere nell'interesse medesimo.

Appare quindi evidente l'impossibilità di ricondurre le peculiari caratteristiche appena descritte, che identificano la figura professionale e funzionale del Segretario della Comunità montana, nelle declaratorie dell'8ª e della 9ª qualifica funzionale previste per lo stesso, a seconda dell'Ente di appartenenza, dal D.P.R. n. 347/83.

Acclarato nelle premesse che detta attribuzione risulta del tutto automatica e conseguente alla tipologia della Comunità, si appalesa, nel confronto tra il disegno tracciato dalla declaratoria relativamente alle prestazioni, alle attribuzioni e compiti ed alle responsabilità ma soprattutto all'area di attività per il funzionario dell'8° livello ed il primo dirigente del 9° ed il quadro precedente illustrato per il Segretario, l'inconciliabilità delle posizioni e l'impossibilità quindi di procedere ad un corretto inquadramento del Segretario secondo i principi normativi di omogeneità voluti dal Tit. 2° della Legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/83 d in specie dall'art. 17, 3° comma, per il quale, ai fini della classificazione funzionale, il risultato della valutazione deve tendere in ogni caso ad un raggiungimento omogeneo delle attività lavorative nelle strutture delle diverse amministrazioni.

Appare quindi legittima la rivendicazione avanzata dai Segretari delle Comunità montane perché venga opportunamente definita, nell'ambito della contrattazione prevista dalla Legge quadro, la loro figura professionale secondo le indicazioni appena fornite derivandone un corretto e corrispondente inquadramento giuridico ed economico.

Piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto: i rilievi della Delegazione dell'UNCEM

Con riferimento a quanto apparso sul n. 8/9-87 della Rivista (pag. 31), pubblichiamo ora il testo del documento approvato dalla Delegazione veneta contenente le osservazioni in materia.

Il PTRC non tiene nel giusto conto la montagna, privilegiando le aree forti del Veneto.

In questo contesto la scelta *« ambientale »* per le zone montane appare più residuale e in funzione del sistema metropolitano che non il frutto di una integrata politica territoriale.

Il quadro dei *« grandi obiettivi »* che emerge dal PTRC in riferimento alle aree di montagna si fonda essenzialmente sul superamento della strategia degli *« squilibri territoriali »* e sull'assunzione di una nuova politica basata sulla *« valorizzazione delle risorse »*.

Gli strumenti offerti alla montagna sono legati alla risorsa ritenuta principale: l'ambiente; ma in pratica si concretizzano nella individuazione di ambiti per l'istituzione di parchi e riserve naturali e regionali e di aree di massima tutela paesaggistica e più in generale nella proposta di *« organizzazione »* dell'offerta-ambiente in chiave di supporto al tempo libero senza riguardo per le prospettive delle popolazioni locali.

Di certo, essa rappresenta un fattore importante, tenuto conto della domanda crescente sia in termini di nuove opportunità di lavoro, sia in termini di conservazione delle risorse sulle quali si fonda il sistema economico di molte aree montane (vedi turismo).

Tuttavia non ci si può nascondere che la strategia proposta non è sentita a livello locale.

Ciò anche per il giustificato timore espresso dalle popolazioni montane di vedersi sottoposte ad un ulteriore processo di sottrazione di risorse senza partecipare alla loro gestione.

Ne deriva che la politica regionale per la montagna risulta vuota perché la strategia proposta, (tutela delle risorse attraverso l'istituzione di parchi e riserve regionali), non è attuabile.

Oltrettutto il PTRC, effettuati alcuni richiami al Progetto Montagna, ne disattende l'approccio intersettoriale: tale lacuna è evidenziata dal tono, del tutto acritico e distorsivo, delle Direttive per i piani di area della montagna.

Queste infatti fanno percepire un modello di sviluppo appartato per le aree montane.

Per contro, va ribadita l'esigenza che la montagna deve essere considerata parte integrante del disegno dello sviluppo regionale e perciò stesso riconosciuta nella sua diversità attraverso politiche integrate e non emergenziali.

La filosofia, che ha animato il Progetto Montagna, va quindi trasportata nel PTRC non già e non solo come sommatoria arida di obiettivi pur condivisibili ma come elemento portante facente parte a pieno titolo del conclamato *« Modello veneto »* dello sviluppo.

La strategia di *« valorizzazione delle risorse »* che il PTRC propone di perseguire è accettabile in termini generali, ma non in termini assoluti.

Infatti esistono *« gap »* socio-economici all'interno e verso l'esterno della montagna che richiedono strategie di riequilibrio, specifiche, appropriate e differenziate.

Il PTRC dovrebbe pertanto puntare, sia sulla *« valorizzazione delle risorse »* presenti e potenziali (agricoltura, secondario, turismo, ambiente), sia soprattutto sul riconoscimento del disagio ambientale che condiziona l'uomo e la qualità della vita in montagna.

Segnaliamo alcuni problemi aperti:

Attività agro-silvo-pastorali

Nel PTRC è opportuno garantire la possibilità concreta dell'uso silvo-pastorale ribadendo la già esistente pianificazione basata sui piani di assestamento nelle proprietà pubbliche, nonché sulle prescrizioni di massima e polizia forestale nelle proprietà private e l'ampliamento della rete viaria silvo-pastorale.

Sono poi da precisare alcuni dettagli anche in ordine al divieto di raccolta di flora spontanea, in maniera che non contra-



stino con le tradizioni locali e con i diritti dei proprietari (es. raccolta di funghi).

Per le attività agricole bisogna evitare gravami non motivati alla già difficile situazione del settore e riconoscere concretamente, in armonia con i regolamenti CEE, al coltivatore un giusto ruolo nel mantenimento del paesaggio montano.

I concetti della L.R. 24/85 vanno applicati, mentre diventa improrogabile porre mano alla revisione della L.R. 88/80 (legge generale per gli interventi nel settore primario) specialmente per quanto riguarda l'esercizio dell'attività agricola part-time in relazione all'importanza dell'economia mista.

Ambiente e territorio

La protezione ed il miglioramento dell'ambiente naturale assumono un ruolo importante nel rilancio della montagna, ma vanno intesi come gestione attiva del territorio e non come mero vincolo.

Tale concetto parte dalla realtà degli ecosistemi naturali di montagna, il cui mantenimento necessita di interventi umani dosati e sapienti.

È noto, per esempio, che una foresta è in grado di erogare produzione legnosa, protezione idrogeologica e servizi estetico-ricreativi quando essa è in *« equilibrio colturale »*, raggiunto con il dosaggio della densità di copertura, della massa legnosa, della composizione in specie e della rinnovazione naturale, in seguito ad operazioni selvicolturali.

Simile è la tematica di uso dei prati e dei pascoli, la cui tutela deve significare non solo il mantenimento dell'assetto pabulare, ma il recupero e la valorizzazione della potenziale produttività, attraverso incentivi che ribaltino il processo di abbandono verificatosi negli ultimi decenni.

È chiaro che l'utilizzo delle risorse silvo-pastorali richiede delle infrastrutture di servizio, delle quali non si può fare a meno, come una adeguata viabilità di supporto a boschi, prati e pascoli.

Nelle più recenti implicazioni paesaggistiche, queste opere dovranno curare un particolare inserimento nell'ambiente, ma non potranno essere omesse.

Parchi e Riserve

Rispetto alle *« risorse valorizzate »* le singole azioni concernenti l'istituzione di parchi e riserve regionali così come giuridicamente intesi, non sono in grado di conseguire l'obiettivo di uno sviluppo integrato.

Non v'è dubbio che la *« valorizzazione delle risorse naturali »*, se intesa come mobilitazione dei beni storici - culturali - naturalistici di un territorio al fine di un uso programmato degli stessi possa rappresentare uno spazio per nuove professioni e nuove economie, ma il tutto facendo leva sul principio fondamentale dell'autogoverno.

Non si può pretendere un repentino cambiamento di atteggiamenti, derivanti da esperienze negative purtroppo verificatesi.

La gestione dell'ambiente non può essere attuata senza la soluzione dei problemi sociali e culturali delle popolazioni locali.

Gli scopi protezionistici devono essere collegati alle tematiche del territorio e permeati da spirito dinamico.

In questo contesto risultano eccessivi il numero e l'estensione degli ambiti per l'istituzione di parchi e riserve regionali nel territorio montano, mentre è più realistico concentrare le risorse finanziarie su alcune aree e qui attivare una gestione naturalistica efficiente e credibile.

Riunita la Conferenza permanente delle Comunità montane a Belluno

I programmi di formazione professionale della Regione e le iniziative di animazione economica sono stati i temi sui quali si è incentrata la riunione della Conferenza permanente per la programmazione nelle aree montane, svoltasi a Belluno il novembre scorso, sotto la presidenza dell'Assessore regionale Giulio Veronese.

Sono intervenuti ad illustrare le linee di intervento della Regione gli Assessori alla formazione professionale Mirko Marzaro e alle attività produttive Aldo Bottin. Marzaro nella sua relazione ha posto l'accento sul mutamento intervenuto nel settore della formazione, che ha oggi come elemento centrale la professionalità e l'aggiornamento continuo, anche di chi ha già un posto di lavoro e per lo stesso imprenditore.

La Regione in questi anni ha investito notevoli somme nella formazione di primo livello, ora sta imboccando la strada del cambiamento. Le attività per il terziario, ad esempio, sono state ristrutturate accorpando le qualifiche. Da quest'anno — ha fatto presente l'Assessore — questa ristrutturazione avverrà anche per la formazione nel settore del secondario. Risorse crescenti vengono investite nella formazione di secondo livello. Sono stati qualificati quest'anno 1700 giovani diplomati e laureati con una spesa di quasi 30 miliardi.

Risorse di una certa entità sono destinate anche alla formazione degli adulti, soprattutto per tenere il passo con l'evoluzione tecnologica del mondo del lavoro. Complessivamente la Regione per la formazione professionale spende circa 150 miliardi. In questo quadro — ha concluso Marzaro — il bellunese e la montagna in generale risultano *« sotto tono »*: occorrerà perciò studiare progetti specifici e mirati per le singole aree.

L'Assessore Bottin ha illustrato ai Presidenti delle Comunità montane del Veneto le iniziative di animazione economica, riferite alla legge regionale che prevede interventi straordinari per l'occupazione. In sostanza — ha detto — si tratta di interventi della Regione per promuovere nuove attività imprenditoriali e quindi nuova occupazione.

In questa sua azione la Regione ha sollecitato il coinvolgimento degli enti locali, delle organizzazioni di categoria e di quelle sindacali per presentare proposte concrete e realistiche per dare nuovo impulso a particolari aree. A disposizione ci sono 4 miliardi: non sarà però un intervento assistenziale — ha precisato Bottin — ma una iniziativa di supporto tecnico e creditizio per favorire nuove imprenditorialità.

Le proposte — anche a livello di segnalazione — saranno valutate da un'apposita commissione, ma dovranno pervenire alla Giunta regionale entro la fine di novembre per non perdere gli stanziamenti previsti per l'esercizio 1987. Bottin ha perciò invitato gli enti della montagna a segnalare eventuali proposte al più presto.

L'Assessore ha fatto cenno anche ad altri interventi regionali a favore degli insediamenti artigianali, rilevando tra l'altro che non sempre vengono adeguatamente utilizzati dagli operatori del settore.

Nel corso della riunione, l'Assessore Veronese ha annunciato la disponibilità del Vicepresidente della Giunta veneta Umberto Carraro ad illustrare il bilancio 1988 della Regione alla Conferenza dei Presidenti delle Comunità montane in una prossima riunione. Veronese, sottolineando che è stata una stagione di grande lavoro per le Comunità montane quella che si sta chiudendo, ha chiesto ai Presidenti una relazione sull'attività fin qui svolta da ogni singola Comunità; le relazioni forniranno un quadro generale sulla attività delle Comunità montane.

In chiusura di riunione è stata approvata dalla Conferenza anche la guida ai piani generali di sviluppo delle Comunità montane, con l'auspicio che entro breve questi possano essere rivisti ed approvati dal Consiglio regionale.

Il parco deve essere un sistema territoriale con ordinamento orientato a tutelare e sviluppare gli aspetti naturali e umani che lo caratterizzano, in un rapporto di reciproca compatibilità.

L'assetto amministrativo non deve essere impostato principalmente sui vincoli ma sulla idea-guida di mantenere l'efficienza dell'ecosistema e la continuità delle risorse rinnovabili per il miglioramento delle attività e delle condizioni di vita della popolazione.

Tale concetto va applicato in misura diversa per ogni specifica situazione.

Dal punto di vista legislativo gli usi potranno perciò di volta in volta essere controllati, promossi o anche limitati, ma spesso la compatibilità tra sviluppo e conservazione deve essere sperimentata per passi successivi e affrontata con realismo, verificando le esperienze per giungere a delle teorizzazioni e pratiche generalizzabili anche in altre zone.

Su queste premesse, ridurre il numero degli ambiti e attivare alcuni parchi con finanziamenti adeguati è il passo più serio che si può compiere.

Per le aree per le quali non sia possibile fornire garanzie di adeguata gestione è meglio depennare la stessa terminologia *« ambiti per parchi e riserve naturali e regionali »* e sostituirla con una nomenclatura più rispondente all'uso territoriale (ad esempio *« zone di sensibilità ambientale »*) mettendo a punto adeguate misure di pianificazione territoriale e non vincoli generici e univoci e perciò equivoci.

Va dunque studiata per questi ambiti una più puntuale definizione in termini di contenuti al fine di consentire il superamento della politica vincolistica.

Ciò va ricercato al di fuori della L.R. 40/84 e va inteso come strumento organizzato dal basso con protagonista la gente della montagna.

La Legge Regionale 40/84 ha un'articolazione che non si attaglia alla necessità di autogoverno qui sottolineata.

Nemmeno l'art. 27 sui parchi locali convince per il richiamo ai contenuti generali della legge stessa in quanto la zonizzazione e il concetto di valorizzazione non sono conformi al PTRC.

Un elemento che non può mai essere trascurato nelle aree montane è il forte attaccamento dell'uomo al proprio territorio: spesso proprietà collettiva il cui uso tradizionale non ha interferito (o solo marginalmente) con l'integrità dell'ambiente, anzi è stato proprio quell'uso a garantire l'efficienza dell'ecosistema.

Ne deriva la necessità che la *« valorizzazione delle risorse naturali »* sia attuata in forma diretta dal montanaro senza intermediazioni, attraverso forme peculiari di pianificazione e gestione attive.

La storia delle popolazioni montane del Veneto è profondamente intessuta con quella del territorio e il paesaggio attuale è risultato di secoli di relazioni e di vicende alterne e complesse.

L'uso della montagna ha comportato una caratterizzazione pressoché puntiforme, per prestarsi alle esigenze di vita dell'uomo che le abitava.

Anche se negli ultimi decenni la pressione umana è diminuita a conseguenza dei noti eventi di abbandono della montagna e della ricerca di migliori condizioni di vita, rimangono forti legami psicologici tra la gente ed il territorio, che possono realisticamente ridiventare attivi sia attraverso il recupero di tradizioni e culture che affondano le loro radici nei secoli, sia mediante l'acquisizione di moderna conoscenze sull'ambiente.

Sistema relazionale

A questo proposito il PTRC, più che individuare nuovi obiettivi, ha fotografato una situazione ed una linea di tendenza nello sviluppo del Veneto ed assegna alle aree montane un ruolo decisamente secondario nell'ambito dello sviluppo del Veneto.

Ciò risulta chiaro da un esame della cartografia del Piano ed è in contrasto con l'esigenza di dotare le aree montane di una adeguata rete di collegamenti intermodali (intervallivi e verso l'esterno) in modo da integrarle nel processo di sviluppo complessivo della Regione.

Lo stesso turismo pretende questo approccio progettuale.

Ambiti sciabili

L'obiettivo dell'organizzazione dell'offerta-ambiente richiede, nel contesto più vasto della valorizzazione delle risorse, un approfondimento degli aspetti connessi con l'assetto degli *« Ambiti Sciabili »* e delle infrastrutture necessarie alla pratica degli sport invernali, attraverso specifici Piani di Settore non aprioristicamente in conflitto con le realtà naturalistico-ambientali e capaci di portare benessere alle economie dell'areale montano.

Valutazione impatto ambientale (V.I.A.)

La individuazione dell'intera area montana come ambito ad elevata sensibilità ambientale costituisce un'approssimazione che determinerà illogiche prescrizioni generalizzate o avrà riflessi condizionanti in senso limitativo, nelle categorie di opere che dovranno essere inserite nell'elenco previsto dalla L.R. 33/85.

In consideraizone del fatto che altre tipologie di area (per es. vincolo idrogeologico, sismico, esondazione, fascia di ricarica acquifera, aree di interesse faunistico, naturalistico, indiziate dalla presenza di monumenti ecc. — vedi art. 45 Norme e Direttive) sono state individuate come tali, si ritiene opportuno non inseire genericamente gli *« ambiti di alta collina e montagna »* fra quelli indistintamente oggetto di V.I.A.

Normativa

Nell'insieme, la parte normativa del PTRC non è chiara ed è foriera di dubbi d'interpretazione ed applicazione; circostanza tanto più grave per la rilevanza programmatoria del Piano e la relazione di questo nei confronti dei piani di settore a livello regionale e degli strumenti urbanistici di livello inferiore.

Va rilevata la mancata definizione dei ruoli di competenza istituzionale nell'attuazione del Piano, il che determina ulteriore aleatorietà di comprensione e di credibilità.

La lettera e la forma delle norme risultano approssimative al punto da disarmare anche il più volenteroso cittadino interessato alla loro interpretazione e conoscenza.

* * * * *

L'attuazione integrale del Progetto Montagna è quindi determinante per garantire *« pari opportunità »* alla gente di montagna, perché offre strumenti operativi nel campo istituzionale (Conferenza Permanente per la programmazione nelle aree montane; Centro Studi; Comitato Tecnico Scientifico ecc.) e suggerisce stimoli e indirizzi per programmi integrativi e incentivi finalizzati sul terreno economico, sociale e dei servizi (alla persona e al territorio).

Tale processo è possibile purché l'azione regionale venga ricalibrata e calata in un contesto di reale fattibilità degli interventi proposti dal PTRC, opportunamente attivando i Piani Generali di Sviluppo delle Comunità montane che sono in fase di revisione e i cui contenuti, anche sotto il profilo urbanistico e quindi territoriale, in un quadro di concertazione con gli altri livelli di pianificazione, possono dare risposte positive alla politica regionale.

E ciò in un contesto di cultura e di tradizione proprie, che per la montagna devono tradursi in uno specifico modello di sviluppo, sociale ed economico, autopropulsivo.

Riguardo ai piani di area di secondo e terzo livello è inderogabile il coinvolgimento degli Enti locali sia nelle analisi che nelle scelte territoriali, ristabilendo quella *« partecipazione »* che è mancata a livello di adozione del PTRC.

AGENZIA
ANSA
SERVIZIO REGIONALE

Friuli-Venezia Giulia: fondi per edilizia Comuni terremotati

Trieste. La Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato un ulteriore riparto di fondi per l'edilizia abitativa nei Comuni terremotati.
Si rendono così disponibili cinque miliardi e settecento milioni di lire che vanno ad aggiungersi agli oltre 71 miliardi già ripartiti nel 1987 sempre nello stesso settore.
I finanziamenti andranno ai Comuni di Bordano, Cercivento, Cividale, Osoppo, Prato Carnico, Sauris, Tarcento e Torreano. L'Assessore Dominici ha precisato che, prima della chiusura dell'esercizio finanziario 1987, si provvederà ad una ultima assegnazione per la quale si terranno sempre presenti i criteri sin qui seguiti e a suo tempo predeterminati.
La Giunta regionale ha poi approvato il riparto dei contributi ai Comuni, nella misura del 20 per cento all'anno della spesa ritenuta ammissibile, per l'acquisto di autobus o scuolabus ad uso degli studenti. È prevista una spesa complessiva nel quinquennio di un miliardo e mezzo di lire, suddivisa in quote di 300 milioni all'anno, a sostegno appunto degli acquisti dei Comuni, i quali hanno presentato domanda in numero molto alto (48) per una spesa complessiva superiore ai cinque miliardi di lire e per un totale di 62 nuovi mezzi. Per questo è stata compilata una graduatoria dei Comuni richiedenti secondo alcuni criteri oggettivi: la vetustà del mezzo da sostituire, l'ubicazione montana del Comune, la presenza o meno sul territorio comunale di scuole dell'obbligo. Sono state accolte le istanze di 17 Comuni, giungendo così alla concorrenza del totale della somma attualmente a disposizione, vale a dire un miliardo e mezzo, e con esclusione dei secondi e terzi autobus richiesti, dovendo in via prioritaria soddisfare la richiesta di almeno il primo mezzo per ogni Comune.
I Comuni ora ammessi ai contributi sono quelli di Spilimbergo, San Pier d'Isonzo, Cimolas, Doberdò del Lago, Pocenia, Castelnuovo del Friuli, Grimacco, Montenars, Prato Carnico, Cassacco, Enemonzo, Vito d'Asio, Medea, Andreis, Fiume, Fogliano Redipuglia e Tolmezzo.

Lombardia: petizione contro « Pedemontana »

Milano. Sono state depositate presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione Lombardia 15.398 firme raccolte dal Comitato Brianzolo Antipedemontana. Il Comitato, costituito da numerose associazioni e forze politiche presenti nella zona (dalla LIPO all'ARCI Caccia, dalla Lega Ambiente, al WWF, alla Confcoltivatori, dal PCI di Lecco a DP di Merate), aveva lanciato nel maggio di quest'anno una petizione contro la costruzione della *« Pedemontana »*, una grande autostrada che dovrà collegare Bergamo, Como e Varese attraversando anche la Brianza. Nella petizione si sottolineano i rischi di aggravare il dissesto idro-geologico e l'inquinamento della zona. E la minaccia di distruzione delle ultime aree verdi della Brianza che deriverebbe dalla realizzazione della strada.
In alternativa alla Pedemontana il Comitato ha proposto *« una adeguata sistemazione della viabilità esistente e un grande potenziamento del trasporto merci su ferrovia »*. Il Comitato ha illustrato la propria posizione alle forze politiche presenti in Regione ed ha chiesto il loro sostegno *« perché la Pedemontana venga cancellata dal piano viabilistico della Regione Lombardia »*.

Giunta Basilicata: finanziamenti a Comuni

Potenza. La Giunta regionale di Basilicata ha approvato finanziamenti per oltre quattro miliardi di lire per opere pubbliche in alcuni Comuni della regione. I finanziamenti riguardano opere per il consolidamento degli abitati (Acerenza 15 milioni, Pisticci 400, Ferrandina 380), opere idraulico-forestali (Costiera Jonica 150, Potenza 150, Garaguso 30, Rionero in Vulture 50, Marsico Nuovo 50, Pomarico 50), la costruzione o la manutenzione straordinaria di strade interne od esterne ai centri abitati (Rotondella 90, Senise 206, Rapolla 10, Vietti 22), la costruzione o il completamento di reti idriche e fognanti (Castronuovo 20, Ferrandina 70, Lavello 155, Atella 14, Avigliano 50). Altri interventi riguardano la sistemazione *« botanica »* di boschi della regione (715 milioni), il completamento di un edificio scolastico a Rivello (195), la costruzione di un depuratore a Tursi (500) ed il completamento della rete irrigua del Metapontino (180).

Parco Gran Paradiso: dopo sentenza Corte Costituzionale

Aosta. Un telegranna al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri competenti *« per chiarire e valutare i termini politici del dispositivo della sentenza »* è stato inviato dal Presidente della Giunta della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, Rollandin, a proposito della recente sentenza della Corte Costituzionale sui confini del Parco Nazionale del Gran Paradiso e, in particolare, sulla controversia con il Comune di Valsavarenche che sostiene di non dover essere compreso entro il territorio del Parco.
Il Presidente della Giunta valdostana non ha voluto rilasciare dichiarazioni *« in un momento* — ha detto — *particolarmente delicato e nel quale eventuali affermazioni potrebbero essere distorte o male interpretate ». « Finalmente dopo dieci anni si è fatta chiarezza su questa questione* — ha invece detto il Consigliere regionale Baldassarre — *Questa definizione può essere accolta con soddisfazione anche se non corrisponde alle aspettative della popolazione di Valsavarenche ». « Con la sentenza della Corte Costituzionale* — è stato il commento del Consigliere regionale Torrione — *è stato fatto un punto fermo su una vertenza che si trascina da anni. Si tratta di un punto dal quale ora si può partire per una discussione reale e concreta ». « Ora* — ha concluso l'esponente socialista — *si potrà attuare un "Piano Parco" che possa conciliare le esigenze delle persone che vi vivono all'interno e la tutela del Parco stesso »*.
C'è da ricordare, infine, che in seguito alla vertenza sui confini del Parco Nazionale del Gran Paradiso gli abitanti del Comune di Valsavarenche dal maggio del 1985 si rifiutano in blocco di votare alle consultazioni sia amministrative sia politiche e per questo motivo il Comune è retto da un Commissario. I comizi elettorali per le consultazioni amministrative sono andati deserti per mancanza di liste e di candidati per tredici volte.

ARGELAP: seminario su alluvioni nell'Arco Alpino

Bolzano. Quanto prima l'ARGELAP, la Comunità di lavoro delle Regioni Alpine, dovrà affrontare il problema degli interventi sul territorio in difesa della zona alpina da alluvioni e frane oltre che per la sistemazione dei bacini montani. L'invito è partito da un seminario di studio svoltosi in Alto Adige e al quale hanno partecipato i dirigenti dei competenti uffici di numerose Regioni alpine di Italia, Austria, Svizzera e della Baviera. Come informa un comunicato, l'iniziativa è stata presa dall'Assessore ai bacini montani dell'Alto Adige Nayr (SVP) ed è seguita ad un altro convegno tenutosi in agosto ad Innsbruck, in Austria, dopo l'alluvione estiva che aveva colpito quella regione oltre alla Provincia di Bolzano.

Friuli Venezia Giulia: sì del Governo per sviluppo territori montani

Trieste. Si è concluso con il nulla-osta governativo l'iter della legge regionale recante provvedimenti per lo sviluppo dei territori montani. La normativa era stata approvata una prima volta dal Consiglio regionale a fine luglio e rinviata a nuovo esame dal Governo perché in contrasto con l'articolo 29 dello Statuto d'autonomia. Ora, invece, il provvedimento, modificato mantenendo la parte sulla quale non erano state sollevate obiezioni dal Governo , ha ottenuto il nulla-osta. Soddisfazione per l'approvazione della legge è stata espressa dall'Assessore alla programmazione ed al bilancio, Gonano, che giudica il provvedimento « *una grossa occasione di rilancio economico e sociale per le popolazioni della montagna* ». Con la normativa si perseguono finalità di sviluppo economico e territoriale dell'area montana. Si concorre ad assicurare le condizioni per la permanenza della popolazione residente, nonché il superamento degli squilibri economici e sociali fra l'area montana ed il rimanente territorio regionale. Ma sono previsti anche interventi per la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse umane e materiali.

Proposta istituzione nuovo Parco in Toscana

Firenze. La Giunta Toscana ha presentato in Consiglio regionale una proposta di legge per l'istituzione del Parco del Monte Falterona e delle Foreste Casentinesi che si aggiungerebbe così a quelli esistenti della Maremma e di San Rossore-Migliarino. L'idea è nata dalla necessità di proteggere il vasto patrimonio faunistico e boschivo ma anche storico e documentale della zona che si estende anche all'Emilia-Romagna e che è di proprietà dell'Opera del Duomo di Santa Maria del Fiore di Firenze. La proposta è il risultato di un lavoro iniziato già nel 1984 con l'accordo tra rappresentanti della Giunta regionale toscana ed emiliana e l'insediamento di due Comitati promotori a carattere locale, nati per l'istituzione del Parco. Quello toscano è composto da un pool di enti locali: 8 Comuni: (Londa, San Godenzo, Bibbiena, Poppi, Pratovecchio, Stia, Chiusi della Verna e Marradi); le Comunità montane di Mugello e Casentino e le Province di Firenze e Arezzo. Secondo l'Assessore regionale all'ambiente, Marcucci, « *L'obiettivo fondamentale dell'iniziativa è pervenire alla gestione unificata di un demanio che attualmente è diviso tra Stato e due Regioni* ».

Lazio: due miliardi in più alle Comunità montane

Roma. La Giunta regionale del Lazio ha approvato il 20 ottobre scorso — su proposta dell'Assessore agli enti locali, Mancini — un piano di riparto alle Comunità montane della somma di lire 2 miliardi e 300 milioni per « *spese di funzionamento e ad integrazione del contributo concesso per lo stesso titolo dallo Stato* ».
Nella stessa seduta, sempre su proposta dell'Assessore Mancini, la Giunta regionale ha approvato la corresponsione ai Comuni, sedi di istituti penitenziari, di contributi per complessivi 500 milioni da utilizzare per attività e redazione progetti finalizzati favorire la partecipazione della comunità esterma alla risocializzazione dei detenuti. « *Con questi provvedimenti* — ha affermato Mancini — *l'assessorato agli enti locali ha inteso dare, oltre che l'avvio ad una attività che si ripromette quanto mai concreta e proficua, una prima risposta alle tante esigenze delle istituzioni e delle popolazioni locali* ».
In ordine al trasferimento aggiuntivo a favore delle Comunità montane — è la prima volta che avviene nel Lazio — la somma ripartita sulla base delle popolazione residente montana determinerà un contributo pro-capite di circa 3.800 lire.

Giunta Sardegna: contributi a Comuni

Cagliari. Numerosi provvedimenti sono stati approvati dalla Giunta regionale riunita sotto la presidenza dell'on. Melis.
Sono stati, tra l'altro, erogati contributi in favore dei Comuni per il nolo dei mezzi meccanici da adibirsi a trasporto di acqua per abbeverare il bestiame. Il provvedimento è stato proposto dall'Assessore agli enti locali, Merella, secondo le risultanze delle istruttorie compiute di concerto con l'Assessorato all'agricoltura e riforma agro-pastorale. Sono state accolte le domende presentate dai Comuni di Iglesias (80 milioni di lire), Silius (80 milioni), Ussana (29 milioni e mezzo), Ruinas (52 milioni e mezzo), Senis (26 milioni e mezzo), Belvì (13 milioni), Bitti (80 milioni), Gairo (75 milioni), Genoni (67 milioni), Irgoli (80 milioni), Loculi (80 milioni), Orosei (79 milioni e mezzo), Ovodda (80 milioni), Seulo (40 milioni e mezzo), Tertenia (80 milioni), Villagrande Strisaili (80 milioni), Laconi (80 milioni), Bonorva (80 milioni), Castelsardo (49 milioni e mezzo), Monti (80 milioni), Nulvi (80 milioni), Oschiri (80 milioni) e Villanova Monteleone (80 milioni).
Sempre su proposta dell'on. Merella la Giunta ha espresso parere favorevole all'erogazione dei contributi per le spese di primo intervento, sostenute in occasione di calamità naturali, in favore dei comuni di Barisardo, Armungia, Ozieri, Sadali e Luras.

Puglia: insediato Comitato intesa Regione-Enti locali

Bari. A due anni dall'approvazione della legge regionale è stato insediato, a Bari, il Comitato d'intesa tra Regione, Comuni, Province e Comunità montane. Si occuperà, in particolare, del progetto elaborazione, aggiornamento e attuazione dei piani, programmi e normative di particolare rilevanza per la programmazione economica e finanziaria. Sarà inoltre momento di confronto per i processi di attuazione degli indirizzi della legislazione, relativi alle autonomie locali e per tutti quanto riguarda l'esercizio delle funzioni direttamente svolte dalla Regione e di quelle delegate. Il Comitato, previsto dalle norme costituzionali, potrà anche esprimere voti e proposte al Parlamento nazionale, al Governo e all'amministrazione centrale sull'intervento ordinario e straordinario nel Mezzogiorno.
Alla cerimonia di insediamento erano presenti i Presidenti del Consiglio regionale pugliese Di Cagno, e della Giunta regionale, Fitto, Assessori e Consiglieri regionali, 16 Sindaci, tre amministratori delle Province di Bari, Foggia e Lecce ed un rappresentante per le Comunità montane.
Aprendo i lavori, Di Cagno ha affermato che l'insediamento del Comitato rappresenta « *una grande svolta politica, sociale ed economica* ». « *Non più una Regione che programma e decide isolatamente* — ha aggiunto — *ma una Regione che avverte l'esigenza di coinvolgere in un processo di formazione culturale, sociale ed economica tutti gli Enti locali* ». Di Cagno ha ammesso che « *la complessità della composizione del Comitato e gli adempimenti previsti dalla legge per il suo funzionamento renderanno certamente non facile il cammino e l'attuazione della previsione normativa* » ma questi « *apparenti ostacoli* — ha rilevato — *potranno essere superati dalla volontà di operare sempre meglio a favore della comunità pugliese* ».
« *Prima di definire storica questa data* — ha comunque sottolineato Fitto nel suo intervento — *occorrerà vedere come intende operare il Comitato che deve essere momento di reale partecipazione allo svolgimento dell'attività della Regione* ». Fitto ha pertanto sollecitato le adesioni che mancano come, ad esempio, quella dell'Amministrazione provinciale di Taranto, del Comune di Lecce e delle Comunità montane del Sub Appennino Dauno Meridionale e della Murgia Sud Orientale.

Finanziamenti: Toscana a Centri meccanizzazione agricola

Firenze. Il piano di intervento per la costruzione o il potenziamento dei centri di meccanizzazione agricola per un importo complessivo di spesa di due miliardi 462 milioni, è stato approvato dal Consiglio regionale toscano. Sono interessati all'intervento i piani interaziendali presentati da sette società e cooperative di produttori agricoli. Sulla spesa ammessa per ciascuna società, la regione interveniene per la metà con contributi in conto capitale e per l'altra metà con mutui integrativi a tasso agevolato del 3,70 per cento fino a dieci anni. I fondi regionali sono stati assegnati rispettivamente alla Comunità montana dell'Amiata ed a quella della Val di Cecina, che cureranno l'istruttoria delle pratiche esecutive.

Nuovo piano urbanistico per il Trentino

Trento. A vent'anni di distanza dall'attuazione del suo primo grande progetto di programmazione territoriale (fu il 1° Piano Urbanistico provinciale realizzato in Italia), che nella suddivisione del territorio in comprensori puntava soprattutto sul riequilibrio dello sviluppo tra città e vallate, la Provincia autonoma di Trento ha varato un nuovo Piano Urbanistico provinciale, il cui scopo primario è quello della difesa ambientale, prospettando un nuovo modello di sviluppo socio-economico, attento soprattutto ad un più razionale uso del territorio.
Il nuovo strumento urbanistico è stato voluto dalla Provincia di Trento anche alla luce di talune dolorose esperienze come la tragedia di Stava, che due anni fa provocò 269 vittime, al fine di comprendere con sufficiente precisione — come ha sottolineato il Vicepresidente della Giunta e Assessore all'ambiente, Micheli, che del nuovo piano urbanistico è stato il principale ideatore — *« quello che sul territorio si può fare, ciò che è possibile a certe condizioni, e ciò che è pregiudizievole alle qualità ambientali che si vogliono tutelare ».*

Legge Galasso: la Basilicata presenta Piano Paesistico

Roma. Nuovo passo in avanti nella difesa del territorio nazionale: anche la Basilicata, prima fra le Regioni del Mezzogiorno, ha presentato il suo Piano Paesistico previsto dalla Legge Galasso. Le zone sottoposte a pianificazione paesistica sono complessivamente sei e riguardano la costa di Maratea con i territori comunali retrostanti; il complesso del Monte Vulture e dei due laghi formatisi nel suo cratere; l'ampio tratto di rilievi appenninici del Sellatta-Volturino, che si estende tra la Valle dell'Agri e l'alto bacino del Camastra; il massiccio montuoso del Sirino; il territorio esteso tra il Basento, la foresta dei Monte Piano e il bosco di Gallipoli Cognato; la fascia litoranea del Metapontino. Un piano a parte, già approvato e vigente, è stato adottato per il Parco del Pollino. Il piano della Basilicata, già presentato alle amministrazioni comunali, dovrebbe essere adottato al più presto dal Consiglio regionale; dopo la sua definitiva approvazione, essere infine trasmesso, entro febbraio-marzo del prossimo anno, al Ministero dei beni culturali. Alla presentazione ufficiale sono intervenuti, oltre al Presidente della Regione Michetti, il Ministro del bilancio Colombo e il Ministro dei beni culturali Vizzini, il quale ha ribadito che *« in un quadro complessivo di inadempienze »* (la Legge Galasso fissava al 31 dicembre 1986 i termini ultimi per l'adozione dei Piani) *è significativo che, una volta tanto, proprio una Regione del Sud dia esempio di capacità e dinamismo non inferiore a nessuna Regione italiana ».*

Regioni: « Senato europeo » a Strasburgo

Strasburgo. Con l'elezione alla Presidenza del conservatore inglese John Morgan si è aperta a Strasburgo la 22esima sessione annuale della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE). Trecentoquaranta delegati (fra supplenti e titolari) di tutta l'Europa occidentale (meno la Finlandia), hanno assistito ai lavori di questo *« Senato europeo »* dei Comuni e delle Regioni. Durante la prima seduta, la conferenza ha approvato una risoluzione nella quale chiede interventi urgenti a difesa dei suoli. Stando al relatore della conferenza, il tedesco Horst Lassing, 200 mila chilometri quadrati di terre diventano ogni anno inadatte alla coltivazione a causa dell'erosione dei suoli, dell'inquinamento atmosferico e da residui, o dell'uso eccessivo di concimi e diserbanti.
Fra le misure proposte: la definizione di una Convenzione europea per la tutela dei suoli e di una rete di sorveglianza delle alterazioni e delle pressioni subite dai suoli su scala continentale. Trentasei italiani figurano fra i delegati alla Conferenza. Fra questi i Sindaci di Brescia, Padula, i Presidenti delle Regioni Trentino Alto Adige Bazzanella, Veneto, Bernini, e Liguria Magnani, i Presidenti dell'UNCEM Martinengo e dell'ANCI Triglia.
Entro la fine dell'anno la Commissione di Bruxelles dovrebbe ratificare l'accordo istitutivo di un *« comitato consultivo »* delle Regioni e dei Comuni della CEE: lo ha affermato a Strasburgo il Direttore generale della politica regionale della Commissione, lo spagnolo Landaburu. Il Comitato, che sarà consultato dall'esecutivo prima di ogni intervento regionale e potrà esercitare un controllo sui diversi miliardi di dollari dedicati dalla Comunità alla politica regionale, dovrebbe poter entrare in funzione — ha indicato Landaburu — nei primi mesi del 1988.
L'intervento del Direttore generale della Commissione ha concluso i lavori della sessione. In chiusura la Conferenza ha adottato un documento nel quale chiede più tolleranza da parte dei governi europei verso gli stranieri ed una migliore ripartizione fra gli Stati membri: il tasso di rifugiati in Svizzera o in Svezia — ha ricordato il relatore dell'assemblea, il Sindaco di Ginevra Haegi — è infatti superiore in percentuale di 10-20 volte a quelli di Francia, Regno Unito, RFT o Italia.

AI LETTORI

Con il n. 1 di gennaio 1988, il « Montanaro d'Italia », che entrerà nel suo 34° anno di vita, si rinnoverà nella veste editoriale e nella testata, che assumerà il titolo

MONTAGNA OGGI

Riproduciamo in terza di copertina il fac-simile del primo numero della nuova serie.

INDICE PER MATERIA

SANITÀ

LEGISLAZIONE

COMUNITÀ MONTANE

SPAZIO APERTO

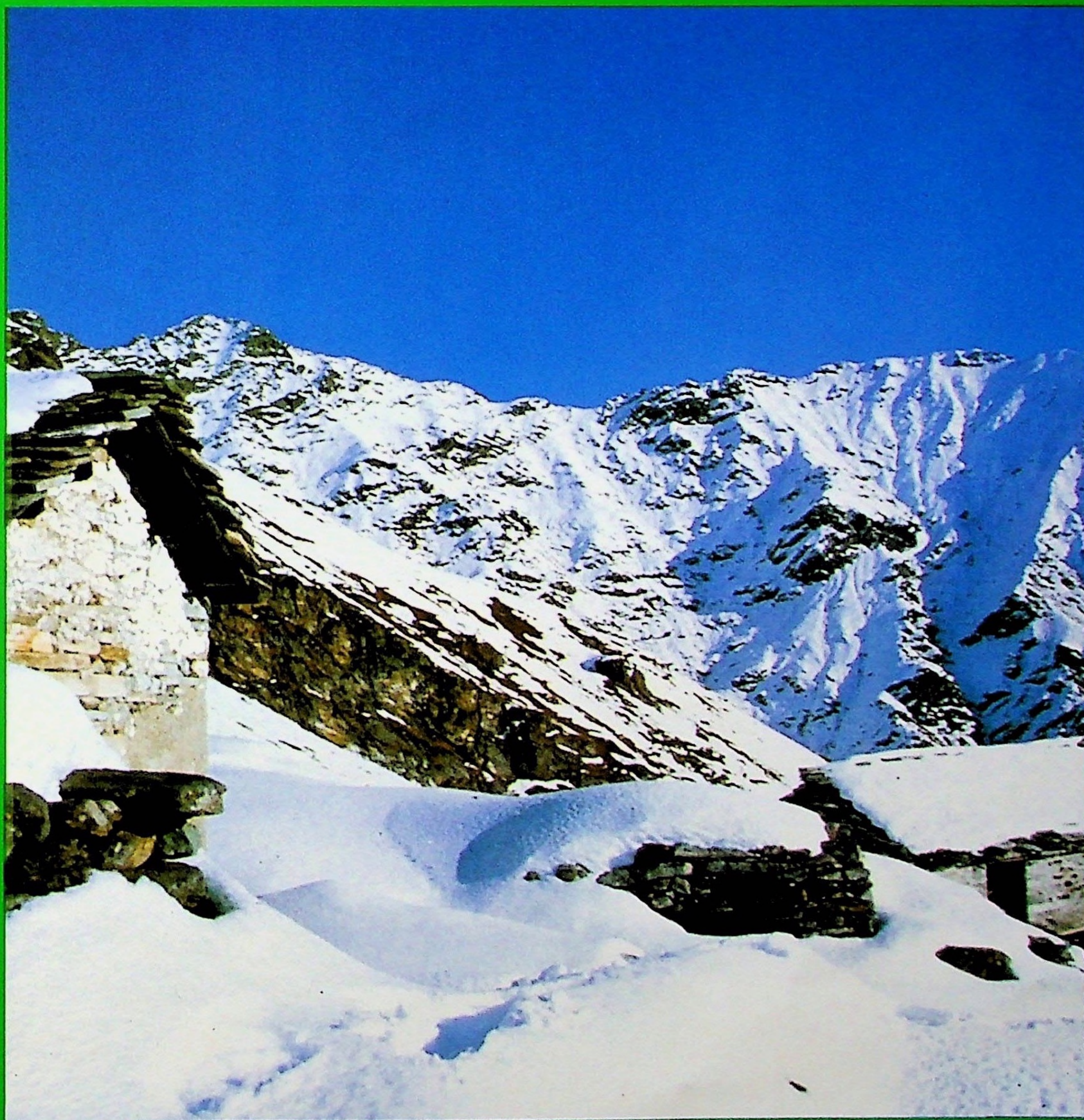
INDICE PER AUTORI

MONTAGNA OGGI

EDITRICE STIGRA, CORSO SAN MAURIZIO 14,
10124 TORINO - ANNO XXXIV, GENNAIO 1988

MENSILE - SPEDIZ. IN ABBONAMENTO
POSTALE - GRUPPO III/70 - TORINO

1



UNCEM